

DU
DOMICILE ET DE LA RÉSIDENCE

Dans le Droit électoral français.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sera soutenu le Mercredi, 6 Juin 1900
à 8 heures 1/2.*

PAR

Vincent PIERRE

Président : M. CHAVEGRIN.

<i>Suffragants</i>	{	M. ESMEIN,	{	<i>Professeurs.</i>
		M. LARNAUDE,		

Le candidat répondra en outre aux questions qui lui seront
faites sur les autres matières de l'enseignement.

PARIS

IMPRIMERIE DE CHARLES NOBLET ET FILS

13, RUE CUJAS, 13

1900

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
DOMICILE ET DE LA RÉSIDENCE

Dans le Droit électoral français.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

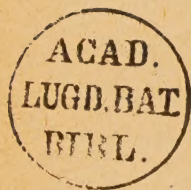
*L'acte public sera soutenu le Mercredi, 6 Juin 1900
à 8 heures 1/2.*

PAR
Vincent PIERRE

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants { M. ESMEIN, } *Professeurs.*
 { M. LARNAUDE, }

Le candidat répondra en outre aux questions qui lui seront
faites sur les autres matières de l'enseignement.



PARIS
IMPRIMERIE DE CHARLES NOBLET ET FILS
13, RUE CUJAS, 13

—
1900

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Cette étude se divise naturellement en deux parties principales : l'une relative à l'électorat, l'autre à l'éligibilité. La deuxième partie, de beaucoup la moins importante, ne comprend que des développements assez restreints. D'une façon générale, l'éligibilité dérive en effet de l'électorat et lui emprunte la plupart de ses règles. Cela est vrai au point de vue particulier du domicile et de la résidence.

Notre étude embrasse à la fois les élections politiques générales (Sénat et Chambre des députés) et les élections locales (Conseils généraux, Conseils d'arrondissement et Conseils municipaux).

Pour lui donner toute l'ampleur nécessaire, il nous a paru indispensable de faire un résumé historique de la question depuis 1789. Ce résumé est aussi succinct que possible.

Nous avons aussi consacré quelques pages à l'examen du domicile et de la résidence en Algérie et aux colonies. En pareille matière, la législation

coloniale forme le complément naturel et nécessaire de la législation de la métropole.

Après quelques hésitations, nous avons pensé que nous devons écarter certaines élections spéciales; par exemple, les élections consulaires et les élections aux Chambres consultatives du commerce et de l'industrie. L'examen de ces diverses élections n'aurait fait, à notre avis, que surcharger une théorie générale du domicile et de la résidence dans notre droit électoral, telle que nous nous sommes proposé de la présenter.

C'est surtout depuis 1789 que les questions électorales commencent à prendre en France une véritable importance. La Révolution hésita pourtant à accorder le droit de vote à tous les citoyens. Ce droit de vote subit de graves restrictions surtout au point de vue du cens, et les révolutions de 1830 et de 1848 furent faites en partie au nom des réformes électorales. Chacune des Constitutions qui ont régi la France jusqu'en 1848, apporta avec son esprit spécial, des modifications au régime électoral.

« Depuis notre première révolution et de 1789 à 1848, disait Léon Faucher, dans son rapport sur la loi électorale de 1851, la France a traversé bien des régimes : elle a éprouvé les formes les plus diverses de gouvernement. Depuis la liberté la plus illimitée

jusqu'à la dictature la plus absolue, nous avons parcouru tous les degrés de l'échelle politique. Tantôt, le Pouvoir a élargi sa base de manière à reposer sur 5 à 6 millions de citoyens; tantôt, il a resserré le cercle de manière à n'y comprendre que 80.000 électeurs. On a successivement employé les combinaisons les plus contraires, et l'on n'a pas moins fait pour étendre que pour restreindre les droits qui, dans un pays libre, peuvent appartenir aux citoyens. »

La deuxième république nous donna définitivement le suffrage universel qui fut organisé par le décret de 1852. Ce décret de 1852 constitue la loi organique électorale de la France et nous régit encore actuellement dans son ensemble. Depuis 1848, le suffrage universel n'a fait que s'affirmer en France.

Le suffrage universel, tel qu'on le conçoit généralement, est loin de comprendre, comme l'expression semblerait l'indiquer, toutes les personnes qui dans un pays ont atteint un développement physique et intellectuel assez avancé pour s'intéresser à la bonne gestion des affaires publiques. Dans notre pays, tous les Français ne jouissent pas des droits politiques et tous ne sont pas électeurs.

De nombreuses restrictions sont apportées dans

la pratique au suffrage universel. Ces restrictions concernent les femmes et les mineurs. Enfin l'exercice du droit de vote est subordonné à certaines conditions établies dans le but d'assurer à ce vote toute l'efficacité, toute la précision et toute la moralité désirables. Ces conditions se rapportent soit à l'âge, soit à la moralité, etc., etc. Nous nous proposons d'examiner l'une de ces conditions : celle qui concerne le domicile et la résidence dans notre droit électoral.

DU

DOMICILE ET DE LA RÉSIDENCE

DANS LE DROIT ÉLECTORAL FRANÇAIS

Généralités. — Une moralité intacte en même temps qu'une certaine maturité d'esprit ne sont pas les seules conditions que l'on doit exiger des citoyens appelés à prendre part à une élection. Les électeurs doivent connaître la vie privée et publique des candidats qui sollicitent leurs suffrages; ils doivent être fixés sur leur intelligence et sur leur moralité. Une résidence d'une certaine durée dans la commune constitue à ce point de vue une garantie précieuse à l'égard des électeurs. Lorsqu'on envisage les élections municipales et départementales, cette garantie devient en quelque sorte indispensable. En effet, les électeurs habitant depuis un certain temps déjà dans la commune ou le département seront seuls à même, en général, de choisir les hommes les plus aptes à défendre les intérêts de la région dans les assemblées municipales ou dépar-

tements. Leurs intérêts particuliers se trouvent bien souvent liés aux intérêts de la région.

En matière d'élections politiques, à la Chambre des députés, les choses changent un peu, il est vrai. Le fait de la part de l'électeur d'habiter telle ou telle commune, offre naturellement moins d'importance. Les députés doivent être moins les représentants de leur circonscription que les représentants de la France. Or, une résidence fixe et d'une certaine durée dans une commune quelconque de la France n'est point indispensable pour apprécier les intérêts généraux du pays et sa politique générale.

En tout cas, la justification des conditions de domicile au point de vue de l'électorat s'étend naturellement à l'éligibilité. Les raisons à fournir sont à peu près les mêmes dans les deux cas.

On peut donc dire d'une façon générale que les conditions de domicile et de résidence se justifient suffisamment pour que le législateur ait cru devoir les introduire dans notre législation.

Avant d'aborder l'étude du domicile et de la résidence dans notre législation actuelle, voyons d'abord l'importance qu'on lui a reconnue sous les différents régimes qui se sont succédé dans notre pays depuis la Révolution.

TITRE I^{er}

Historique de la question du domicile et de la résidence depuis 1789.

Généralités. — Parmi les conditions exigées des électeurs et éligibles, celle du domicile et de la résidence n'eut, pendant la période révolutionnaire, qu'une importance secondaire. La question du cens préoccupait surtout les esprits. Néanmoins, les constitutions qui ont régi la France de 1789 à l'avènement de Napoléon, contiennent chacune quelques dispositions relatives à ce sujet. Durant toute cette époque, une certaine confusion resta d'ailleurs attachée aux mots de domicile et de résidence. L'expression n'avait pas encore, au point de vue électoral, la signification précise qu'on lui attribua dans la suite, et qu'elle possède sous l'empire de notre législation actuelle.

Assemblée Constituante. — Constitution de 1791.

La Constituante, par un décret du 22 décembre 1789, organisait le suffrage à deux degrés. Cette loi électorale, toute libérale qu'elle est, s'éloigne par de nombreuses restrictions du suffrage universel tel que nous l'admettons aujourd'hui. En réalité, elle fut une transaction entre les aspirations démocratiques et les sentiments conservateurs. Ce

système de suffrage à deux degrés, certaines conditions de cens, l'âge de vingt-cinq ans, l'exclusion des serviteurs à gages ; ce sont là autant de restrictions que nous admettrions difficilement aujourd'hui.

Au point de vue spécial qui nous intéresse, la loi électorale de la Constituante ne se montra guère libérale. Pour être électeur du premier degré, il faut être, en effet, domicilié dans la ville ou le canton depuis un an au moins. C'est ce qui fut établi par des lettres patentes du 20 avril 1790.

Les conditions spéciales exigées pour être électeur du deuxième degré et pour être éligible à l'Assemblée nationale, étaient seulement relatives au cens.

Assemblée législative. — Constitution de 1792.

La législation électorale de 1791 ne survécut pas à la Constituante. La distinction entre les citoyens actifs et les autres fut abolie le 11 août 1792. Les restrictions apportées au suffrage universel par la loi précédente disparaissaient en partie. Plus de cens désormais pour voter dans les assemblées primaires. Tous les citoyens de vingt et un ans, les domestiques exceptés, furent électeurs. La seule condition restrictive à proprement parler, c'est le domicile d'un an qui fut conservé sous la législation nouvelle.

Comme sous la Constituante, la question du

domicile et de la résidence ne présente pas d'intérêt particulier au point de vue de l'éligibilité.

Constitution de 1793 (inappliquée).

Sous la Constitution de 1793, qui ne fut jamais appliquée, on se trouve cette fois en présence du suffrage universel dans sa forme *la plus absolue*. Plus de cens, plus de vote à deux degrés. L'élection des représentants est faite directement par le peuple réuni en assemblées primaires de canton. La loi de 1793 se montrait donc très libérale à bien des points de vue. Pour être admis aux assemblées primaires, elle n'exigeait qu'un domicile de six mois. Cette durée de six mois (art. 11) ne sera plus désormais abrégée. Il faut d'ailleurs reconnaître que cette durée de six mois semble constituer une durée minima et qu'on ne saurait la restreindre sans inconvénient.

Constitution du 5 fructidor an III.

Sous la Constitution du 5 fructidor de l'an III, pour être électeur dans les assemblées primaires, il fallait avoir dans le canton une résidence d'un an.

Sous les Constitutions précédentes, les questions de domicile et de résidence ne différaient pas selon qu'il s'agissait d'électorat ou d'éligibilité. Dans la Constitution de fructidor de l'an III, nous trouvons quelques dispositions intéressantes concernant la

nomination des membres du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents.

Pour être membre des Cinq-Cents, il faut, outre les conditions d'âge et de cens, « avoir été domicilié sur le territoire de la République pendant les dix ans qui ont précédé l'élection ».

Pour être membre des Anciens, il faut avoir élu domicile sur le territoire de la République pendant les quinze ans qui ont précédé l'élection.

Constitution du 22 frimaire an VIII.

La Constitution du 22 frimaire an VIII, modifiée par des décrets postérieurs, établit un système électoral nouveau et compliqué qui, malgré les apparences, arrive à supprimer le suffrage universel. Les Collèges électoraux n'ont, en somme, qu'un droit de présentation bien modeste, et ce droit se trouve encore entouré de restrictions. On se trouve toujours en présence de l'élection à plusieurs degrés. Au premier degré, une année de résidence est nécessaire pour exercer les droits de cité dans un arrondissement communal. L'art. 6 de la Constitution ajoute que l'on perd ce domicile par une année d'absence.

Sous les législations précédentes, une certaine confusion enveloppait les mots domicile et résidence. Ils paraissaient avoir la même signification. Le décret du 17 janvier 1806 apporta un commencement de précision. Ce décret reconnaît en effet un

domicile politique distinct du domicile réel. Les citoyens ayant la capacité électorale exerçaient leur droit de vote, soit dans leur domicile réel, soit dans tel domicile politique qu'ils choisissaient et où ils remplissaient les conditions de cens exigées par la loi. Aucun temps de résidence n'était exigé.

Charte de 1814. — Restauration.

La Charte de 1814 fait une application du décret de 1806 concernant le domicile politique. Elle établit « que la moitié au moins des éligibles sera choisie parmi les électeurs qui ont leur domicile politique dans le département ». Avec la Charte de 1814 et ensuite sous la Restauration et la monarchie de juillet, les questions électorales prennent une importance particulière. En tête des revendications de l'opinion figuraient toujours les réformes électorales.

La loi sur les élections du 5 février 1817 généralisa le principe du domicile politique posé par le décret de 1806. Cette loi jeta enfin quelque clarté sur la question du domicile au point de vue électoral. Elle distingue le domicile réel du domicile politique. En principe, l'électeur a son domicile politique là où il a son domicile réel. Néanmoins, il peut avoir un autre domicile dans tout autre département où il paie une contribution directe, à la condition toutefois d'en faire la déclaration six mois à l'avance au préfet.

Art. 1. — Tout Français jouissant des droits civils et politiques, âgé de trente ans accomplis et payant 300 francs de contributions directes, est appelé à concourir à l'élection des députés du département où il a son domicile politique.

Art. 3. — Le domicile politique de tout Français est dans le département où il a son domicile réel. Néanmoins, il pourra le transférer dans tout autre département où il paiera des contributions directes, à la charge par lui d'en faire, six mois d'avance, une déclaration expresse devant le préfet du département où il voudra le transférer. La translation du domicile réel ou politique ne donnera l'exercice du droit politique, relativement à l'élection des députés, qu'à celui qui, dans les quatre ans antérieurs, ne l'aura point exercée dans un autre département. Cette exception n'a pas lieu dans le cas de dissolution de la Chambre.

Gouvernement de 1830.

La loi du 19 avril 1831, art. 10, tout en maintenant la distinction entre le domicile réel et le domicile politique, établit que, pour transférer son domicile politique dans un autre arrondissement électoral, la déclaration exigée devra se faire désormais au greffe du tribunal civil de l'arrondissement électoral où il voudra le transférer.

Art. 10. — « Le domicile politique de tout Fran-

çais est dans l'arrondissement électoral où il a son domicile réel ; néanmoins, il pourra le transférer dans tout autre arrondissement électoral où il paie une contribution directe, à la charge d'en faire, six mois à l'avance, une déclaration expresse au greffe du tribunal civil de l'arrondissement électoral où il voudra le transférer : cette double déclaration sera soumise à l'enregistrement. Dans le cas où un électeur aura séparé son domicile politique de son domicile réel, la translation de son domicile réel n'emportera pas le changement de son domicile politique et ne le dispensera pas des déclarations ci-dessus prescrites, s'il veut le retenir à son domicile réel ».

Sous la législation de 1831, la moitié des députés d'un département devaient avoir leur domicile dans le département. (art. 36 de la Charte.)

Deuxième République.

§ 1^{er}. *Élections générales.*— Le suffrage universel, voté en principe par la Constitution de 1793, fut proclamé par le décret du Gouvernement provisoire en date du 5 mars 1848 (art. 5 et 6).

Art. 5. — « Le suffrage sera universel et direct. »

Art. 6. — « Sont électeurs, tous les Français âgés
« de 21 ans, résidant dans la Commune depuis six
« mois et non judiciairement privés ou suspendus
« de l'exercice des droits civiques. »

Il n'y a plus de distinction entre le domicile réel

et le domicile politique. Le domicile réel est le seul qui détermine le lieu où chaque citoyen doit exercer le droit électoral. La contribution personnelle n'a aucune influence. Une simple résidence ou habitation de six mois est suffisante pour exercer son droit de vote.

Les conservateurs s'étaient, à l'origine, résignés en voyant leur parti obtenir la majorité à l'assemblée législative, mais les élections socialistes du 10 mars 1849 donnèrent l'éveil à leurs craintes. Les tendances rétrogrades de la majorité de l'assemblée amenèrent la loi de réaction du 31 mai 1850.

Le suffrage universel, conservé en apparence, perdait, en réalité, son caractère, par suite d'une appréciation toute particulière et très sévère du domicile électoral.

Art. 2. — « La liste comprendra, par ordre alphabétique : 1° tous les Français âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, actuellement domiciliés dans la Commune, et qui ont leur domicile dans la Commune ou dans le canton depuis trois ans au moins. 2° Ceux qui, n'ayant pas atteint, lors de la formation de la liste, les conditions d'âge et de domicile, les acquerront avant la clôture définitive. »

Art. 3. — « Le domicile électoral sera constaté : 1° par l'inscription au rôle de la prestation en nature pour les chemins vicinaux ; 2° par la déclaration des pères ou mères, beaux-pères ou belles-mères ou autres

ascendants domiciliés depuis 3 ans, en ce qui concerne les fils, gendres, petits-fils et autres descendants majeurs, vivant dans la maison paternelle, et qui, par application de l'article 42 de la loi du 21 avril 1832, n'ont pas été portés au rôle de la contribution personnelle; 3^o par la déclaration des maîtres ou patrons, en ce qui concerne les majeurs qui servent ou travaillent habituellement chez eux, lorsque ceux-ci demeurent dans la même maison que leurs maîtres ou patrons, ou dans les bâtiments d'exploitation. »

Art. 4. — « Les déclarations des pères, mères, beaux-pères, belles-mères, ou autres ascendants, maîtres ou patrons, seront faites par écrit sur des formules délivrées gratis. Ces déclarations seront remises chaque année au maire, du 1^{er} au 31 décembre. Les pères, mères, beaux-pères, belles-mères ou autres ascendants, maîtres ou patrons, qui ne pourront pas faire leurs déclarations par écrit, devront se présenter, assistés de deux témoins domiciliés dans la commune, devant le maire pour faire leurs déclarations. Toute fausse déclaration sera punie correctionnellement d'une amende de cent francs à deux mille francs, d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et de l'interdiction du droit de voter ou d'être élu pendant cinq ans au moins et dix ans au plus. Les tribunaux pourront, s'il existe des circonstances atténuantes, faire application de l'article 463 du Code pénal. En cas d'empêchement des pères, mères ou autres

ascendants, et en cas de refus ou d'empêchement du maître ou patron, de faire délivrer la déclaration qui doit être remise chaque année à la mairie, le fait du domicile chez les pères, mères ou autres ascendants, ou chez le maître ou patron, sera constaté par le juge de paix. »

Art. 5. — « Les fonctionnaires publics seront inscrits sur la liste électorale de la commune dans laquelle ils exerceront leurs fonctions, quelle que soit la durée de leur domicile dans cette commune. La même disposition s'applique aux ministres en exercice des cultes reconnus par l'État. Les membres de l'Assemblée nationale pourront requérir leur inscription sur la liste électorale du lieu où siège l'Assemblée nationale. Ceux qui n'auront pas requis cette inscription ne pourront voter qu'au lieu de leur domicile. »

Art. 6. — « Les militaires présents sous les drapeaux dans les armées de terre ou de mer, seront inscrits sur la liste électorale de la commune où ils auront satisfait à l'appel... »

Ainsi était électeur celui-là seulement qui avait son domicile dans la commune depuis au moins 3 ans. Le Ministre de l'Intérieur justifiait cette durée de 3 ans de la façon suivante. « De toute les dispositions de la loi actuelle (15 mars 1830), la plus dangereuse, à notre avis, est celle qui confère le droit d'élire dans un lieu déterminé, sous l'unique condition d'une habitation de fait pendant 6 mois,

d'une simple résidence. La résidence est un fait passager, variable, soumis à l'appréciation arbitraire du magistrat qui dresse la liste électorale, un fait dont la constatation peut donner une ouverture à tous les genres de fraude et de mensonge. En limitant cette condition à un terme qui n'a rien de sérieux, la loi donne aux électeurs la faculté de voter successivement dans plusieurs départements pendant le cours d'une même législature. Rien de fixe, rien de certain : les listes sont formées par une sorte de commune renommée, et dans les centres de population agglomérée, le sort de l'élection dépend d'une masse flottante d'électeurs étrangers aux sentiments de la localité, indifférents à ses intérêts, éloignés eux-mêmes de leurs familles, de leurs relations ordinaires, livrés ainsi sans défense à toutes les séductions, à tous les entraînements, pouvant enfin ainsi créer dans divers lieux et suivant les passions du moment, des majorités de hasard.

« Il est urgent, il est possible de conjurer ce danger.

.

. . . Le domicile résulte, en général, de l'intention manifestée par le fait, c'est-à-dire par la durée même, par la continuité de l'habitation. En droit civil, cette durée est indéterminée; l'appréciation du fait et de l'intention est abandonnée aux magistrats. Il n'en peut être ainsi en matière électorale. Pour que la liste soit exempte de tous soupçons de

complaisance et de fraude, il faut que les conditions du domicile soient réglées et déterminées par la loi elle-même.

« Nous nous proposons de faire résulter le domicile électoral d'une habitation continuée pendant trois ans, c'est-à-dire pendant une durée égale à celle d'une législature. Ce domicile aura ainsi un caractère sérieux et moral, et l'électeur ne sera pas un étranger dans le lieu où il exercera son droit. »

Les trois ans de domicile n'étaient pas exigés dans la même commune, mais dans le canton.

La loi, en parlant du domicile avait bien en vue le domicile réel, c'est-à-dire celui où l'électeur a non seulement son habitation, mais son principal établissement.

Cette substitution d'un domicile, de trois ans à l'ancienne condition de six mois de résidence constituait une innovation des plus grandes. Cette innovation était encore aggravée par la façon dont le législateur entendait régler la preuve de ce domicile. Le domicile ne pouvait, en effet, être établi que par des preuves particulières différentes de celles du Code civil : l'inscription au rôle de la taxe personnelle ou l'inscription personnelle au rôle de la prestation en nature pour les chemins vicinaux d'une part, ou bien alors les déclarations des pères, mères, ascendants ou patrons, faites dans certaines conditions.

Le premier de ces moyens souleva de vives pro-

testations. On y voyait à bon droit une sorte de rétablissement du cens. Toutes les personnes jouissant de leurs droits politiques ne se trouvent pas forcément inscrites au rôle de la taxe personnelle ou de la prestation en nature, soit à raison de leur indigence, de leur âge, de leur santé ou même de leurs fonctions. Voilà donc autant de personnes dans l'impossibilité d'exercer leurs droits électoraux. Le suffrage universel dans de pareilles conditions n'était qu'un trompe-l'œil. Suivant l'expression d'un de ses détracteurs, le général Cavaignac, la loi du 31 mai 1850 créait la « capacité domiciliaire succédant à celle du cens et exclusive du suffrage universel. »

En vain, un amendement fut-il proposé, autorisant la preuve du domicile par tous les modes que le droit civil reconnaît. Cet amendement fut repoussé. Berryer prétendait que dans cet amendement, les conditions nécessaires à l'exercice de la souveraineté se trouvant soumises à l'appréciation du juge, changeraient suivant chaque juge dans chaque ressort.

« Pour donner au droit électoral une entière fixité, il faut déclarer, dit-il, des moyens de constatations non susceptibles de controverse... Nous nous sommes trouvés en présence d'une loi qui disait : « Tout Français est soumis à la taxe personnelle dans le lieu de son domicile » ; et nous nous sommes dit : il y a un rôle de cette taxe. Eh bien !

le premier élément universel commun à tous, cet élément du rôle de la taxe personnelle qui est obligatoire pour payer, comme on disait, sa « foi et hommage à la nation », par taxation individuelle, par dette de l'homme ; non plus par dette de la fortune, de la propriété, mais par dette de l'homme (parce ce qu'il vit, parce qu'il respire, il paie sa dette personnelle), cet élément va nous servir de base... A côté de cela, qu'avons-nous trouvé ? Une autre loi qui nous régit, c'est la loi des prestations en nature des chemins vicinaux. Qu'avons-nous lu dans la loi des prestations en nature ? Tout habitant... est soumis à la prestation en nature pour sa personne et celle des individus attachés à sa famille. Nous avons dit : Voilà un deuxième élément. »

Thiers, autre défenseur de la loi, prétendait qu'elle n'avait exclu que les vagabonds. « Ces hommes qui méritent ce titre, l'un des plus flétris de l'histoire, entendez-vous ? le titre de multitude.... Les vrais républicains redoutent la multitude, la vile multitude qui a perdu toutes les républiques. »

Quoi qu'il en soit, des centaines de mille d'électeurs furent, par suite des dispositions de la loi, rayés des listes électorales. D'après un tableau dressé à la Commission parlementaire le 21 février 1851, par le ministre de l'intérieur, le nombre des inscrits, lequel, au 31 mars précédent, était de 9.618.057, n'était plus alors que de 6.809.281. —

Les listes accusaient ainsi une diminution de 30 0/0.

Cette loi si impopulaire ne tarda pas à disparaître. Chose bizarre! elle devint une arme de propagande entre les mains du gouvernement et de son chef. Elle permit à Louis-Napoléon de se présenter comme l'apôtre du suffrage universel détruit par l'Assemblée. Le 4 novembre 1851, un mois avant son coup d'État, il demanda à l'Assemblée l'abrogation de la loi.

Les deux décrets organique et réglementaire de 1852 rétablirent le suffrage universel. Les dispositions de ces décrets ont subsisté depuis dans leur ensemble; elles furent déclarées applicables aux élections municipales et départementales, comme aux élections législatives. La durée de la résidence pour figurer sur la liste électorale était réduite à six mois. Cette durée de six mois est encore exigée actuellement.

Pour ce qui est de l'éligibilité au Corps législatif, aucune condition de domicile n'était exigée pour tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans. (Art. 26. — Décret, 2 février 1852.)

§ 2. *Élections locales.* — En matière d'élections locales, la question du domicile conservait quelque importance. La loi du 22 juin 1833, relative aux élections départementales, imposait aux Conseillers d'arrondissement, seuls, l'obligation d'être domiciliés dans le département. Le décret-loi du 3 juillet 1848 (art. 14) vint modifier ces dispositions en

imposant aux Conseillers généraux l'obligation d'être domiciliés, sans condition de durée, dans le département, et aux Conseillers d'arrondissement, celle d'être domiciliés dans l'arrondissement; mais il déclarait équivalant à ce domicile, le paiement d'une contribution directe dans le département ou l'arrondissement. Toutefois, le nombre des Conseillers non domiciliés était limité au quart des membres de l'Assemblée. Ces dispositions sont encore applicables de nos jours; comme nous le verrons dans la suite.

Pour les élections municipales, la loi du 3 juillet 1848, reproduisant les dispositions de la loi du 21 mars 1831, exigeait que les conseillers municipaux eussent leur domicile réel dans la commune depuis un an (art. 5 et 9 combinés). L'obligation du domicile pouvait être remplacée par le paiement d'une contribution directe dans la commune; toutefois, le nombre des conseillers non domiciliés ne pouvait dépasser le quart des membres du Conseil.

Troisième République.

§ 3. *De l'unité et de la dualité des listes.* — Le système du décret de 1852 était applicable à toutes les élections, tant politiques que départementales et communales. Jusqu'à cette époque, c'est-à-dire pendant la période révolutionnaire et la Restauration, les membres des assemblées législatives et des différents conseils locaux étaient élus en principe

sur les mêmes listes électorales. Il en fut de même à partir de l'établissement du suffrage universel. Les membres des conseils locaux étaient élus par les listes des électeurs dressées pour l'élection au corps législatif.

Avec la loi du 14 avril 1871 apparaît le système de la dualité des listes, qui a persisté jusqu'en 1884. On voulut restreindre le droit électoral, du moins pour les élections municipales. Partant de cette idée qu'en matière d'élections municipales il fallait que l'électeur fit partie de l'association communale et eût un intérêt municipal et que cet intérêt n'existait que là où l'électeur a son principal établissement ou son domicile réel, la loi exigea pour l'électorat municipal un an de domicile réel. Désormais une simple résidence ne fut plus suffisante et la durée de l'habitation dans la commune était augmentée.

Art. 4. — « Sont électeurs, tous les citoyens français, âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi et de plus ayant, depuis une année au moins, leur domicile réel dans la commune. »

Le domicile pouvait être remplacé, pour l'éligibilité au Conseil municipal, par le paiement dans la commune d'une des quatre contributions directes. En tout cas le nombre des conseillers non domiciliés ne devait pas dépasser le quart de l'effectif du Conseil.

Art. 4., § 2. — « Sont éligibles au Conseil municipal d'une commune tous les électeurs âgés de 25 ans, réunissant les conditions prévues par le paragraphe précédent, sauf les cas d'incapacité et d'incompatibilité prévus par les lois en vigueur et l'article 5 de la présente loi. Toutefois, il pourra être nommé au Conseil municipal d'une commune, sans la condition de domicile, un quart des membres qui le composeront, à la condition, par les élus non domiciliés, de payer dans ladite commune une des quatre contributions directes. »

La législation nouvelle consacrait, ainsi qu'on vient de le voir, une innovation considérable; elle imposait des conditions différentes pour l'électorat politique d'une part et l'électorat municipal d'autre part. La différence s'accroît bientôt avec la loi du 7 juillet 1874 relative à l'électorat municipal. Cette loi organise tout un système où le temps de la résidence est subordonné à différentes circonstances telles que la naissance dans la commune, le mariage, le fait d'avoir satisfait à la loi sur le recrutement, etc., etc.

En dehors de toute résidence, l'inscription sur la liste électorale municipale est accordée à ceux qui figurent au rôle d'une des quatre contributions directes depuis un an au moins.

Les citoyens qui ne se trouvent pas dans une des catégories que nous venons de signaler ne peuvent être inscrits sur la liste municipale qu'à la condition

de justifier d'une résidence de deux années consécutives dans la commune.

Art. 5. — « Sont inscrits sur la liste des électeurs municipaux tous les citoyens âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi :

« 1^o Qui sont nés dans la commune ou qui y ont satisfait à la loi du recrutement, et, s'ils n'y ont pas conservé leur résidence, sont venus s'y établir de nouveau depuis six mois au moins ;

« 2^o Qui, même n'étant pas nés dans la commune, y auront été inscrits depuis un an au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt ;

« 3^o Qui se sont mariés dans la commune et justifieront qu'ils y résident depuis un an au moins ;

« 4^o Qui, ne se trouvant pas dans un des cas ci-dessus, demanderont à être inscrits sur la liste électorale et justifieront d'une résidence de deux années consécutives dans la commune. Ils devront déclarer le lieu et la date de leur naissance ;

« 5° Qui, en vertu de l'art. 2 du traité de paix du 10 août 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871;

« 6° Qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics... »

On se trouve donc désormais en présence de deux listes électorales : l'une pour les élections générales, l'autre pour les élections locales.

La loi organique sur l'élection des députés (30 novembre 1875) maintient le système des deux listes :

Art. 1^{er}. — « Les députés sont nommés par les électeurs inscrits :

« 1° Sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874 ;

« 2° Sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois... »

Le principe de la dualité des listes fut supprimé par la loi du 5 avril 1884. La distinction entre l'électorat politique et l'électorat municipal n'avait guère sa raison d'être. Le nombre des électeurs communaux différait fort peu de celui des électeurs politiques :

10,000,092 électeurs municipaux. — 9,909,000 électeurs politiques.

La différence était peu de chose, surtout si l'on considère que depuis la constitution de 1875, les

conseils locaux présentent un certain caractère politique par suite de leur intervention dans les élections sénatoriales. Dans la pratique, l'obligation de dresser deux listes électorales présentait une certaine gêne et aboutissait bien souvent à des irrégularités. Il était souvent assez délicat d'apprécier si un électeur devait être inscrit sur l'une des listes ou bien sur les deux. Actuellement il n'y a donc qu'une seule liste pour toutes les élections (politiques, départementales et communales)...

Nous allons maintenant aborder l'étude de la législation actuelle. Nous nous occuperons d'abord du domicile et de la résidence au point de vue de l'électorat.

LÉGISLATION ACTUELLE

TITRE II

Du domicile de la résidence au point de vue de l'électorat.

I

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU DOMICILE ET DE LA RÉSIDENCE

L'article 14 de la loi du 5 avril 1884, qui énumère les conditions requises pour exercer les droits électoraux, est ainsi conçu :

Art. 14. — « Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel.

« Sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

« La liste électorale comprend : 1° tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ; 2° ceux qui auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront

déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt ; 3° ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune en qualité de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics.

« Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

« L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales... » etc.

Il ne suffit donc pas d'être électeur pour pouvoir voter. Il faut quelque chose de plus, l'art. 14 nous le dit : l'inscription sur une liste électorale. Les seuls électeurs inscrits sur une liste électorale peuvent, en principe, exercer leur droit de vote. Nous disons : en principe seulement. Nous verrons en effet, dans la suite de nos développements, qu'un certain nombre d'électeurs justifiant de leur inscription sur une liste électorale ne peuvent néanmoins voter par suite

de circonstances que nous aurons à examiner.

Les électeurs pouvant figurer sur la liste électorale, doivent remplir, en dehors des conditions générales relatives à l'électorat, l'une des conditions suivantes : avoir dans la commune leur domicile réel ou une résidence de six mois; être inscrits au rôle des contributions directes ou des prestations en nature, ou simplement être membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature ou encore ne plus être soumis à cet impôt pour cause de vieillesse ou d'infirmités, être astreints à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics ou de ministres des cultes, être Alsaciens-Lorrains et se trouver dans certaines conditions.

SECTION I. — DU DOMICILE RÉEL

§ 1. *Discussion parlementaire relative à l'adoption de l'expression « domicile réel ».* — L'art. 14 nous parle d'abord du domicile réel. Ce domicile réel a été emprunté à la loi de 1871. Une discussion assez obscure et portant sur l'adoption des mots : « domicile réel » s'éleva au Parlement lors de la discussion de la loi de 1884.

Dans le texte primitif présenté aux Chambres, il n'était pas question de domicile réel; il n'y était fait mention que de la résidence. Différents amendements furent proposés, entre autres celui de

M. Delsol qui fut adopté. (Sénat : discussion de la loi : *Journal officiel* des 4 et 5 mars 1884.)

« La liste électorale municipale, disait l'auteur de l'amendement, comprend tous ceux qui habitent dans la commune ou ceux qui sont inscrits au rôle des quatre contributions directes, ou les membres de leur famille. Cette rédaction peut laisser subsister un doute sur la question de savoir si celui qui ne réside pas dans la commune, mais qui y a son domicile réel, peut ou non se faire porter sur la liste électorale. Il peut y avoir doute, et pour le faire disparaître, je propose d'ajouter au 1^o de l'amendement de M. Cazot, cette disposition, que la liste électorale municipale comprendra les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune même n'y résidant pas, et en outre ceux qui n'ayant pas leur domicile réel y résident depuis six mois au moins. De cette façon, aucune espèce d'équivoque n'est possible, et vous consacrerez le principe qui me paraît de toute évidence, que c'est le domicile réel qui doit d'abord déterminer l'électorat municipal. »

Il résulte donc du texte définitivement adopté que l'inscription sur la liste électorale est accordée à l'électeur qui a dans la commune son domicile réel, alors même qu'il n'y réside pas. Le plus souvent, on réside là où l'on a son domicile réel, mais la résidence peut très bien être distincte du domicile.

L'inscription est aussi, nous le verrons, accordée aux électeurs qui justifient d'une résidence de six mois dans la commune, quand ces électeurs n'ont pas leur domicile dans cette commune. Les deux conditions ne sont pas en effet exigées simultanément, l'une ou l'autre suffit.

Celui qui justifie à la fois d'un domicile réel dans une commune et d'une résidence de six mois dans une autre, peut se faire inscrire sur la liste de la commune qu'il choisira. Il arrivera même bien souvent qu'une même personne se trouvera inscrite dans deux communes différentes : l'inscription se faisant en effet d'office dans les deux cas.

Lorsqu'il s'agit de domicile, avons-nous dit, aucune condition de durée n'est exigée. Il en résulte qu'un électeur pourra, le jour même où il aura fait son changement de domicile dans une commune, demander son inscription sur la liste électorale de cette commune, s'il se trouve encore dans la période de revision des listes. Il pourra par suite voter aux premières élections, la liste électorale une fois close, c'est-à-dire à peine deux mois après son arrivée peut-être. Ce résultat ne laisse pas de paraître un peu choquant, surtout si l'on ne perd pas de vue qu'une résidence effective dans la commune du nouveau domicile n'est aucunement nécessaire. Quoi qu'il en soit, la loi est formelle sur ce point : elle autorise l'inscription sans condition de résidence de tout électeur domicilié dans la commune. N'ou-

blions pas d'ailleurs que l'électeur ne peut utilement réclamer son inscription que s'il se trouve encore dans le délai de vingt jours accordé par la loi pour faire cette réclamation.

§ 2. *Définition et appréciation du domicile réel.* — *Jurisprudence.* — Que faut-il entendre par « domicile réel » ? Avant d'entrer plus à fond dans le commentaire de l'art. 14, il est bon de déterminer le caractère du domicile en général tel qu'il résulte des articles 102 et suivants du Code civil. Le mot domicile dans le droit civil français prend une signification précise. Le domicile diffère de la résidence. La résidence constitue un fait matériel ; la résidence d'une personne est l'habitation de fait de cette personne dans tel lieu déterminé. Le domicile au contraire est tout différent : c'est quelque chose d'abstrait. C'est un lien juridique entre une personne et un lieu déterminé où cette personne est censée se trouver alors qu'elle peut très bien ne pas y être en réalité. Des intérêts nombreux et fort divers se rattachent à cette notion du domicile : nous en avons un exemple en matière électorale. D'une façon générale, et d'après l'art. 102 du Code civil, on peut dire que le domicile réel visé par l'art. 14 se trouve situé là où l'on a son principal établissement. Il ne suffit pas que le principal établissement paraisse précaire pour que le juge de paix puisse refuser l'inscription sur la liste électorale. La jurisprudence est fixée sur ce point. Nous cite-

rons à cet égard un arrêt de la Cour de cassation du 20 juin 1888 ainsi conçu :

« Vu les art. 14 § 3 de la loi du 5 avril 1884 et 102 du Code civil; attendu que, pour repousser la demande d'inscription sur la liste électorale de Paillé, où le sieur Roux prétendait avoir fixé son principal établissement et, par suite, son domicile réel, le jugement attaqué se fonde sur ce que, d'une part, ledit Roux n'avait que la direction apparente de l'école libre de Paillé, et que cette direction ne pouvait constituer pour lui le principal établissement dont parle l'art. 102 du Code civil, et sur ce que, d'autre part, pouvant être congédié pour un motif quelconque par le curé de la paroisse, sous la dépendance duquel il était placé et dont il n'était que le salarié, il ne pouvait dire qu'il avait une situation stable et indépendante et qu'il avait créé à Paillé un établissement qui réponde au vœu exprimé par l'art. 103 du Code civil;

Attendu qu'en statuant ainsi, le juge de paix ne s'est point déterminé par une appréciation des circonstances de fait de la cause qui aurait pu être souveraine; mais qu'il a fait dépendre exclusivement en droit le caractère juridique du principal établissement et du domicile réel qui en est la conséquence, de la non-précarité dudit établissement; que la précarité dudit établissement est, au contraire, sans portée, par elle-même, et en dehors de toutes autres circonstances propres à mettre en

doute l'intention de celui qui l'a fondé, circonstances que le jugement ne relève pas ; qu'il suit de là que sa décision manque de base légale et qu'il a violé les articles sus-visés ; par ces motifs, casse... », etc.

Le domicile réel peut être le domicile légal. C'est ainsi que les serviteurs ont le domicile des maîtres chez qui ils habitent ; les ouvriers celui du patron chez lequel ils travaillent.

Il peut résulter de l'acceptation de fonctions perpétuelles et irrévocables, de fonctions conférées à vie (Code civil, art. 107).

Le domicile réel peut être celui qui résulte de la double déclaration prévue par l'art. 104 du Code civil. A défaut de déclaration, l'intention d'acquérir un autre domicile peut résulter de certains faits laissés à l'appréciation du juge. Elle peut notamment résulter de la participation d'une personne à certains avantages que la loi accorde au domicile (Ex. : le droit d'affouage) ;

De la comparution devant le tribunal du nouveau domicile sans demande de renvoi devant le tribunal de l'ancien domicile ;

De l'acquisition de propriétés, d'immeubles, de l'achat d'un fonds de commerce ou de l'exploitation d'une industrie dans une nouvelle commune ;

Du paiement de la contribution personnelle sans contestation dans cette nouvelle commune.

Ce ne sont là que des exemples. Les circons-

tances de cette nature peuvent être extrêmement variées : une énumération n'est pas possible.

Le « domicile d'élection » prévu par l'article 111 du Code civil ne présente, est-il besoin de le dire, aucun intérêt au point de vue électoral. C'est un domicile d'une nature exceptionnelle, qui ne peut donner droit à l'inscription sur une liste électorale. Le « domicile de secours », prévu et réglé par la loi du 13 juillet 1893, n'a également d'intérêt au point de vue qui nous occupe qu'autant qu'il se confond avec le domicile réel ordinaire.

Le domicile réel n'est pas forcément un domicile matériel. Ce peut être le domicile d'origine. Toute personne conserve son domicile d'origine tant qu'elle ne manifeste pas l'intention de changer le domicile et qu'elle conserve l'esprit de retour. La longueur de l'absence ne fait pas perdre le domicile.

Le mineur devenu majeur conserve son domicile d'origine, c'est-à-dire celui de ses parents, s'il ne fait aucune déclaration ou démarche tendant à établir son intention de fixer son domicile dans un autre endroit. L'acceptation d'une fonction conférée à vie lui ferait perdre son domicile d'origine. (Dal-loz, 1885, I, 313.)

Le domicile d'origine d'un enfant naturel est le domicile de ses parents. Si l'enfant naturel non reconnu est élevé par des personnes étrangères, il aura pour domicile d'origine celui de ces personnes. (Cour cass., D., 1889, 1, 296.)

L'étudiant devenu majeur conserve son domicile d'origine, même s'il réside loin de sa famille, s'il n'est pas prouvé qu'il a perdu tout esprit de retour. L'inscription au barreau de la ville où il suit les cours d'une faculté de droit n'implique pas nécessairement de sa part l'intention de fixer son domicile dans cette ville. L'avocat n'est pas un fonctionnaire, il n'est pas astreint à une résidence obligatoire. On ne saurait donc légalement invoquer en sa faveur ou contre lui le paragraphe 4 de l'art. 14 de la loi de 1884 (Cour cass., 23 avril 1885) :

« Attendu qu'il est constant et non contesté que le domicile d'origine de Lucien Crespin est à Rozay, département de l'Eure ; que le domicile d'origine se conserve tant que l'intention d'en adopter un nouveau n'est pas établie avec certitude ; que la résidence temporaire et discontinue de Lucien Crespin à Paris, pour y faire son stage comme avocat et se préparer au doctorat, est insuffisante pour constater une telle intention, de telles absences nécessitées par les études laissant toujours présumer l'esprit de retour ; qu'en jugeant le contraire, le jugement attaqué a violé,... etc... Casse,... etc. »

La question pourra parfois être assez délicate. Le juge devra apprécier les circonstances de fait qui peuvent être de nature à corroborer ou à détruire les prétentions des requérants. Ainsi, bien que l'étudiant devenu majeur ne fasse aucune déclaration analogue à celle prévue par l'art. 104

du Code civil, il pourra néanmoins résulter parfois de certains faits incontestés que cet étudiant a bien eu l'intention de rompre avec son domicile d'origine. Ces faits peuvent être fort divers.

La simple translation de résidence, si prolongée qu'elle soit, ne suffit point pour acquérir le domicile. Le domicile réel d'une personne n'est pas perdu par le fait que cette personne quitte ce domicile pour exercer son métier ou sa profession. Tel est le cas des bergers corses, par exemple, obligés chaque année de s'éloigner de leur demeure habituelle et de leur domicile légal ou réel pour se rendre dans les ports de mer, à bord des navires, exercer leur profession ou pour conduire dans la montagne les nombreux troupeaux confiés à leur garde. Leur absence se répète souvent. Ils restent parfois même des années entières éloignés de ce domicile où sont fixés leurs femmes et leurs enfants.

Le jeune homme qui entre comme élève dans un grand séminaire est censé y fixer son principal établissement sans que la double déclaration prévue par le Code civil soit nécessaire. Il y est domicilié. Il devra donc être inscrit, non pas dans la commune de son domicile d'origine, mais bien dans la commune où se trouve situé l'établissement ecclésiastique. Une résidence de six mois ne peut être exigée dans l'espèce. Nous sommes ici en présence d'un domicile. Du jour où le jeune homme est entré dans un grand séminaire, il se met à la disposition de

l'autorité ecclésiastique. Il n'est plus, en quelque sorte, maître de sa personne. Il pourra, suivant les circonstances, être chargé de telle ou telle mission, être envoyé dans tel ou tel pays pour y remplir la mission sacerdotale (Cour cass., arrêt du 15 mai 1872) :

« Vu l'art. 4 de la loi du 14 avril 1871, ensemble l'art. 403 du Code civil ; attendu que, par la nature et le but de leur institution, les grands séminaires ne sont pas seulement appelés à distribuer l'instruction religieuse aux élèves qui les fréquentent, mais encore à les préparer aux devoirs et aux fonctions de la prêtrise ; que les jeunes gens admis dans ces établissements sont naturellement présumés avoir accepté les règles et la discipline auxquelles ces maisons sont soumises ; attendu que la principale de ces règles consiste dans l'obligation, pour les élèves, de résider dans la maison jusqu'au moment où ils en sortent pour aller remplir les devoirs du sacerdoce dans les lieux qui leur sont assignés par l'évêque ; qu'une telle obligation implique pour les élèves tout à la fois le fait de la résidence réelle dans ce séminaire et la présomption légitime qu'ils ont eu l'intention d'y fixer leur principal établissement, présomption que rien dans la cause ne vient démentir ; attendu que la sentence attaquée constate, en fait, que les élèves du grand séminaire d'Autun avaient leur résidence dans cette ville depuis plus d'une année ; qu'il n'est pas d'ailleurs méconnu

qu'ils ne remplissent les autres conditions exigées par l'art. 4 de la loi précitée, pour exercer dans la commune d'Autun leurs droits d'électeurs municipaux; attendu que les mêmes raisons s'appliquent au scolasticat des oblats d'Autun, et que, de plus, ces prêtres forment une société dont le siège est à Autun; que c'est donc dans cette ville que chacun des prêtres qui composent cette association doit être réputé avoir son principal établissement, c'est-à-dire son domicile réel; qu'il n'est pas contesté que ce domicile ne remonte à plus d'une année et que ces demandeurs ne remplissent d'ailleurs les autres conditions exigées par l'art. 4 de la loi précitée, pour exercer leurs droits électoraux dans la commune d'Autun; qu'en refusant d'ordonner l'inscription sur la liste électorale d'Autun, soit des élèves du grand séminaire, soit des scolasticats des oblats, le jugement attaqué a expressément violé les articles précités; Casse... etc.»

Revenu momentanément dans sa famille, l'élève d'un grand séminaire ne peut, en vertu du principe énoncé plus haut, reconquérir son premier domicile. Il lui faudra six mois de résidence pour se faire inscrire sur la liste électorale, à moins, bien entendu, qu'il ne se trouve dans un des autres cas prévus par l'art. 14.

La solution n'est plus la même à l'égard des élèves des petits séminaires. Les petits séminaires sont, en effet, des établissements d'enseignement

secondaire qui ne préparent pas exclusivement les élèves au sacerdoce. Le seul fait de l'entrée d'un jeune homme dans un établissement de ce genre ne peut être assimilé au transfert du principal établissement. C'est ce que décide un arrêt du 28 mars 1889, D., 1889, 1, 215 :

« Attendu qu'on ne saurait faire résulter de la seule qualité d'élève d'un établissement d'enseignement secondaire la présomption légale qu'il a eu l'intention de fixer son domicile dans la commune où cet établissement est situé; attendu que le jugement attaqué constate que le petit séminaire de Montlieu, où le demandeur est élève depuis le 17 octobre 1888, n'est qu'un collège diocésain recevant des enfants se destinant à des carrières diverses; attendu que, dans cet état de faits et alors que le demandeur n'invoquait aucune autre circonstance pouvant faire présumer son intention de fixer son principal établissement à Montlieu, c'est à bon droit que le jugement attaqué, qui donne d'ailleurs des motifs suffisants à l'appui de sa décision, a déclaré qu'il n'était point domicilié dans ladite commune et confirmé la décision de la commission municipale qui avait rejeté sa demande d'inscription sur la liste électorale; qu'en statuant ainsi, il n'a violé aucune loi... Rejette... »

Les élèves d'un petit séminaire ne pourront exercer leur droit de vote que s'ils ont six mois de

résidence ou s'ils sont inscrits au rôle des contributions directes.

Une personne peut n'avoir point son domicile dans une commune lors de la revision de la liste électorale. Pourra-t-elle se faire inscrire si, avant la clôture, et par des déclarations régulières, elle vient y établir son domicile ? Cette question particulièrement intéressante, en ce qui concerne les fonctionnaires, comporte certains développements qui trouveront leur place lorsque nous examinerons la situation des fonctionnaires et des ministres des cultes au point de vue électoral.

SECTION III. — DE LA RÉSIDENCE

§ 1. — *Discussion parlementaire relative à la durée de la résidence.* — En l'absence du domicile, six mois de résidence sont nécessaires et suffisants pour obtenir l'inscription sur la liste électorale. Les deux conditions sont absolument distinctes. Serait donc radicalement nulle la décision d'un juge de paix refusant l'inscription d'une personne, sous prétexte que la dite personne a établi son domicile depuis moins de six mois dans la commune.

Ce délai de six mois est-il trop court ? On l'a prétendu. Ce délai, qui figurait déjà dans le décret de 1852, a paru trop restreint aux yeux de quelques-uns sinon pour les élections législatives, du moins pour les élections municipales. Il fut vivement

critiqué lors de la discussion de la loi au Sénat.

« J'avoue, disait à la tribune M. de Gavardie, j'avoue que j'ai été choqué au delà de toute expression qu'on n'exige qu'une résidence de six mois pour l'exercice de droits et de devoirs aussi importants que les droits et devoirs municipaux... S'il ne s'agissait que d'élections législatives, oui, à la rigueur. Au bout de six mois, on peut avoir une connaissance suffisante des hommes... » Il ajoutait, en se plaçant au point de vue de l'éligibilité, que ce délai n'est pas suffisant pour être conseiller municipal et statuer sur les affaires les plus importantes de la commune. « D'ailleurs, disait-il, si le candidat conseiller municipal est domicilié dans la commune, quelques jours de résidence suffiraient pour être élu... On devrait exiger des conseillers municipaux une résidence d'un an. »

« La Commission, répondit le rapporteur, ne partage pas l'avis de M. de Gavardie sur ce point... Au point de vue de l'éligibilité, c'est en effet une méfiance exagérée envers les électeurs qui sont à même d'apprécier les qualités des candidats... Au point de vue de l'électorat, faut-il établir la dualité des listes ? Si ces personnes ont la capacité nécessaire pour faire les choix importants (députés), pourquoi ne l'auraient-elles pas pour les élections municipales ? » M. Cazot déclara de son côté, que d'avoir une résidence de six mois, c'est un fait accidentel. Autre chose est manifester son opinion

sur les affaires générales et les manifester sur les affaires de la commune. Avec ce système, on sera électeur dans une commune où l'on n'aura aucune attache... »

Nous trouvons aussi, pour notre part, ce délai de six mois peut-être un peu restreint en ce qui concerne les élections municipales, et d'une façon générale en ce qui concerne les élections locales (Conseils généraux et d'arrondissement); et cela d'autant plus que cette résidence de six mois n'implique pas nécessairement, comme nous avons eu déjà occasion de le dire, une habitation constante dans la commune. Il est à craindre que l'appréciation et l'administration des affaires locales ne soient abandonnées à des personnes qui n'auront bien souvent de ces affaires qu'une connaissance insuffisante. (Malgré tout, les inconvénients résultant de la dualité des listes sont trop sérieux pour que nous puissions admettre l'existence de deux sortes d'électorat.)

§ 2. *Caractère et appréciation de la résidence.* — *Etat de la Jurisprudence.* — Nous venons de voir que pour bénéficier des avantages du paragraphe 1 de l'art. 14, une habitation permanente dans la commune n'est pas nécessaire, pourvu toutefois qu'elle ne soit pas interrompue. Cela est si vrai qu'il a été jugé que la même personne peut remplir les conditions de résidence dans plusieurs communes à la fois. Dans ce cas, l'électeur a le choix. (D. 1866, 5, 156.)

Les citoyens qui résident dans une commune depuis six mois doivent y être inscrits, alors même qu'ils ont quitté la commune de temps à autre pour se livrer à des travaux se rattachant à l'exercice de leur profession, lorsque ces absences sont momentanées. (D., 1877, 1, 268.)

En vain pourrait-on objecter que sa résidence dans la commune n'est qu'un fait accidentel, n'est que momentanée. Si en fait elle est de six mois, l'inscription ne saurait lui être refusée. (D., 1866, 5, 155.)

On ne doit pas opérer la radiation d'un électeur qui transporte son domicile dans une autre commune en y créant par exemple une Société industrielle ou commerciale dont il est le gérant, si cet électeur conserve sa résidence dans la commune de son ancien domicile. Le changement de domicile d'un électeur n'emporte pas de plein droit sa renonciation à l'habitation de fait. (C. Cassation, 27 avril 1869.)

L'inscription ne peut être refusée sous prétexte qu'un électeur n'aurait pas renoncé à son domicile d'origine établi dans un autre lieu... S'il prouve qu'il a six mois de résidence, il doit être inscrit sur sa demande, car il a le choix entre les deux listes : celle de son domicile et celle de sa résidence. (D., 1865, 1, 237 et 238.)

Celui qui a été une fois inscrit sur la liste d'une commune conserve le droit d'y être maintenu lors

même qu'il a cessé de résider dans cette localité tant qu'il n'a pas acquis une nouvelle résidence de six mois autorisant son inscription sur la liste d'une autre commune. (D., 1883, 5, 228.)

On objecterait en vain qu'une personne n'a dans la commune où elle réside actuellement aucune attache de famille ou de religion. Le juge n'a à se préoccuper que d'une question de fait, de l'habitation matérielle : si cette habitation est de six mois, l'inscription s'impose.

Il ne suffit pas qu'une personne justifie d'une résidence de six mois à un moment quelconque. Le fait de la résidence doit précéder immédiatement l'inscription. Si, par exemple, un mois ou deux avant l'inscription, l'électeur a, d'une façon incontestée, interrompu sa résidence, il ne pourra plus se faire inscrire sur la liste de la commune où il a interrompu sa résidence. On a soutenu la thèse contraire sous l'empire du décret de 1852. On a prétendu que tout électeur, s'il réside en France, doit nécessairement y avoir un domicile électoral ; qu'il doit être admis à exercer ses droits politiques dans la commune où il justifie de son identité par une habitation de six mois à une époque quelle qu'elle soit.

Cette solution est contraire à l'esprit et aussi au texte de la loi qui nous parle d'électeurs *habitant depuis six mois dans la commune*.

Pour apprécier la durée de la résidence, il résulte

de l'art. 13 (§ 2) du décret organique de 1852 et de l'art. 14 de la loi de 1884, que l'on doit se placer au jour de la clôture définitive de la liste.

L'application de l'art. 14, § 1, est parfois assez délicate. Elle a soulevé notamment quelque difficulté en ce qui concerne les pensionnaires des établissements hospitaliers (asiles ou autres).

A notre avis, il faut ranger ces pensionnaires en deux catégories : ceux qui sont fixés dans ces établissements d'une façon définitive, et ceux qui ne s'y trouvent que provisoirement. Les premiers doivent être considérés comme ayant dans l'asile où ils se trouvent leur domicile réel ; les seconds n'y ont qu'une simple résidence. Dans la première catégorie on peut, en général, faire entrer les pensionnaires des établissements de vieillards et d'incurables. Pour eux, en effet, le principal établissement, aux termes de l'art. 102 du Code civil, est certainement là où ils se trouvent hospitalisés. Leur domicile et leur résidence se confondent. Ils doivent être inscrits sur la liste électorale de la commune où se tient l'asile où ils se trouvent, en qualité de domiciliés dans cette commune. Il serait, croyons-nous, assez illégal d'exiger en l'espèce une résidence de six mois.

Dans la deuxième catégorie se trouvent toutes les personnes ne séjournant dans l'établissement que d'une façon provisoire ou accidentelle (malades, vagabonds, blessés, indigents, etc.). Pour elles il

ne peut être question de domicile. Mais si, en fait, ces personnes justifient d'une résidence non interrompue de six mois, nous ne voyons pas pourquoi on refuserait de les porter sur la liste électorale. On a pourtant fait quelques objections ; on a dit : Accorder à ces personnes l'exercice du droit de vote, ce sera, dans certains cas, abandonner l'administration de la commune à des vagabonds ou des mendiants.

Certains asiles contiennent près d'un millier de personnes. Dans certaines communes, il pourra arriver par suite de ce fait que le nombre des électeurs sédentaires soit inférieur à celui des électeurs hospitalisés. Le fait n'est pas imaginaire, il s'est présenté et a donné lieu à des décisions judiciaires.

M. Chante-Grellet, dans son traité des élections (page 139, tome 1), cite le cas « d'une maison qu'on peut qualifier d'asile ou de dépôt de mendicité établi par la Ville de Paris à Villers-Cotterets. » Les pensionnaires de cet établissement devraient-ils être inscrits sur la liste de la commune ? Telle est la question qui se posait.

« Cela n'est pas douteux en principe, dit M. Chante-Grellet, si leur séjour dans la maison est permanent ou définitif et s'il existe depuis plus de six mois. Ils sont dans la situation de tous les pensionnaires d'un hospice, ceux de Bicêtre par exemple, et s'ils ne sont pas privés de leurs droits électoraux, on ne peut refuser de les inscrire, la

commune de l'établissement étant la seule où ils aient un domicile réel. Leur inscription fut pourtant refusée dans l'espèce par le juge de paix, sous prétexte « que le séjour des intéressés n'était pas volontaire et ne constituait pas une résidence dans le sens de la loi. »

Nous reconnaissons fort bien les inconvénients résultant de l'exercice du droit de vote en pareil cas (le nombre des pensionnaires réclamant l'inscription était de plus de 700, alors que la commune ne comprend que trois ou quatre cents électeurs autonomes). Mais, en présence des termes formels de la loi de 1884, il nous semble difficile d'accepter cette solution. Il est d'ailleurs très probable que si les auteurs de la loi de 1884 avaient eu sous les yeux les inconvénients que nous venons de signaler, ils auraient refusé l'inscription en pareil cas, en déclarant que ces personnes doivent être considérées comme une population flottante, n'ayant ni le domicile ni la résidence exigés par la loi de 1884.

§ 3. *Sectionnement de communes.* — Il peut arriver que, par suite de son importance, une commune se trouve partagée en plusieurs sections électorales. Dès lors, une question se pose : un électeur habitant la commune pourra-t-il indistinctement se faire inscrire dans l'une ou l'autre des sections, ou bien devra-t-on l'inscrire dans la section où il habite ? La loi ne s'explique pas sur ce point, mais il est admis en jurisprudence que l'électeur doit être ins-

crit dans la section où il réside au moment des élections, même s'il a habité auparavant et la plus grande partie du temps dans une autre section.

Si l'électeur a son domicile d'option dans la commune (art. 14, § 2), il a été décidé qu'il devait être inscrit dans le lieu de la résidence actuelle.

§ 4. *Rôle du juge de paix dans l'appréciation de la résidence.* — L'appréciation de la résidence n'est pas toujours chose facile. Le juge de paix jouit à cet égard d'une grande indépendance. Statuant sur l'appel d'une décision de la Commission municipale, il apprécie souverainement les faits qui constituent la résidence.

Les questions soumises à sa compétence peuvent être fort diverses et parfois délicates. Le commentaire du § 1 de l'art. 14 nous en a fait entrevoir les difficultés.

Le juge de paix apprécie en toute souveraineté, par exemple, si l'électeur a bien sa résidence dans telle commune déterminée.

Il décide si dans une commune, l'absence d'un électeur constitue une interruption réelle de la résidence.

Il apprécie seul les faits et documents produits par le requérant quand les documents ne présentent pas un caractère légal. Enfin, d'une manière générale, il apprécie les modes de preuve de la résidence. La justification de six mois de résidence ne peut évidemment pas résulter de la seule déclaration de

celui qui demande son inscription, ni même du serment prêté par lui. Cette preuve peut se faire de différentes façons : par témoins ou par certificats de patrons, de concierges, etc. Pour les certificats, le juge de paix ne peut plus apprécier souverainement s'ils constituent des preuves légales du domicile ou de la résidence.

§ 5. *Inscriptions et votes multiples.* — Les inscriptions multiples n'existent plus en principe par suite de la fusion, depuis 1884, des deux listes électorales. Il arrive toutefois dans la pratique que par la force des choses, la même personne se trouve assez souvent inscrite dans deux ou même plusieurs communes différentes. On peut en effet, nous l'avons vu, être domicilié dans une commune et avoir six mois de résidence dans une autre. Or, dans les deux cas, l'inscription se fait d'office. L'inscription sur deux listes différentes ne peut évidemment pas, à elle seule, constituer un délit de la part de l'électeur, celui-ci n'y étant pour rien. (C. Cass., 5 août 1875 ; D., 1875, 1203.)

Le délit naîtrait si l'électeur profitait de la circonstance pour voter deux fois, art. 34 du décret organique de 1832 : « Sera puni de la même peine (celle de l'art. 33 : emprisonnement de six mois à un an et amende de 200 à 2.000 francs), tout citoyen qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois. »

Mais quand y aura-t-il vote multiple ? (Cf. Chante-Grellet, t. I, p. 150).

La question présente quelque difficulté. Écartons d'abord une hypothèse qui n'a rien à voir avec notre question. Par suite d'erreur ou de complicité des membres du bureau, un électeur inscrit sur une seule liste vote deux fois le même jour dans la même élection. Est-ce là un vote multiple au sens de l'art. 34 ? Non. Nous nous trouvons simplement en présence d'un vote répété qui ne pourra d'ailleurs se présenter que très difficilement dans la pratique. En tout cas, le vote ne se trouve pas accompagné des circonstances prévues par l'art. 34 et il faudrait chercher ailleurs des moyens de représentation.

Pour qu'il puisse y avoir vote multiple, il faut :

1° Que le même électeur figure sur la liste de deux communes différentes (l'unité de liste existant depuis 1884);

2° Que l'on se trouve en présence de la même élection ou d'une élection de même nature. Par exemple, dans une élection générale, un électeur inscrit dans deux communes différentes A et B de la même circonscription, vote le matin dans la commune A et l'après-midi dans la commune B. Il y a là évidemment un double vote aux termes de l'art. 34 du décret organique de 1852.

Au contraire, dans la même année électorale, un électeur pourrait voter dans une commune pour

une élection législative et dans une autre commune pour une élection municipale.

Il y a vote multiple quand un individu inscrit dans deux communes A et B, vote dans la commune A pour une élection générale et dans la commune B, pour une élection partielle de même nature.

« Le principe est, en effet, dit M. Chante-Grellet (*Traité des élections*, t. II, p. 151), que l'on ne peut être inscrit que sur une seule liste électorale et que partant, on ne peut voter que dans le cas où ceux inscrits sur cette liste sont eux-mêmes appelés à voter

. . . « Il ne serait pas admissible, dit un réquisitoire du procureur général près la Cour de Paris le 13 mai 1880, que ces expressions de l'art. 34 voulussent viser seulement le citoyen qui, inscrit sur plusieurs listes dans diverses communes de la même circonscription électorale, voterait plus d'une fois dans une même élection pour le même candidat. La pensée du législateur est plus ample. Tout vote multiple est interdit, et par vote multiple il faut entendre l'usage multiple de tout droit électoral dont on ne peut jouir qu'une fois. Or, aux termes de l'art. 31, on ne peut être inscrit que sur une seule liste électorale. Les listes sont arrêtées le 31 mars de chaque année et restent telles qu'elles jusqu'au 31 mars de l'année suivante. Chaque citoyen ne peut donc, dans le cours de l'année électorale, voter que dans une circonscrip-

tion Il n'a droit dans le cours de cette année de concourir qu'à l'élection d'un député. Il y a vote multiple s'il jouit deux fois de ce droit et prend part à l'élection de deux représentants de deux circonscriptions différentes. (Conseil d'État, 16 mars. — Election de Coquocoli-Montichi.)

L'art. 34 punit donc le vote multiple, mais doit-il être appliqué même quand il est établi que l'auteur du vote multiple ignorait qu'il fût défendu de voter plus d'une fois ? L'adage *nemo censetur ignorare legem* doit-il être invoqué en pareille circonstance ? La Cour de cassation paraît définitivement décidée à appliquer cette solution qui est assurément d'accord avec le texte formel de l'art. 34, mais qui peut paraître bien rigoureux aux yeux de quelques-uns.

II

EXCEPTIONS A LA CONDITION DU DOMICILE OU DE LA RÉSIDENCE

SECTION I. — INSCRIPTION AU RÔLE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Nous avons essayé de montrer quel est le sens attribué par le législateur aux mots : domicile et résidence au point de vue électoral. Nous avons indiqué dans quelles conditions la preuve de ce domicile ou de cette résidence devait être faite pour

avoir un effet utile relativement à l'inscription sur les listes électorales. Nous allons examiner maintenant les exceptions apportées en cette matière par la loi elle-même. Nous verrons que les raisons pour lesquelles le législateur a voulu subordonner l'exercice du droit de vote à certaines conditions de domicile ou de résidence, expliquent également les exceptions prévues par le § 2 de l'art. 14. La loi a exigé de l'électeur qu'il habitât dans la commune. Pourquoi ? Parce qu'il a pensé (et nous envisageons surtout ici les élections locales) que le vote de cet électeur ne pouvait en général conserver sa dignité et sa sincérité que si l'électeur connaissait par suite de sa résidence dans la commune les opinions et les actes du candidat, était au courant des affaires locales et avait un intérêt à la bonne gestion des biens de la commune ou du département. Or si un électeur a des intérêts matériels et directs dans une commune, s'il y possède des propriétés foncières par exemple, des maisons..., etc., et si de ce chef il paie des impôts, le législateur a pensé avec juste raison que ce sont là des titres qui peuvent à l'occasion remplacer le domicile ou la résidence. Aussi l'art. 14, § 2, déclare-t-il que les électeurs inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou des prestations en nature peuvent figurer sur la liste électorale.

Sous l'empire du décret de 1852, nous l'avons vu, nul ne pouvait être inscrit dans la commune s'il

n'avait six mois de résidence, qu'il payât ou non ses contributions et sa patente.

La loi de 1874, au contraire, attachait l'exercice du droit de vote à l'inscription au rôle des contributions directes ou des prestations en nature ; mais elle exigeait que cette inscription remontât à un an. (Art. 5, § 2.)

« Sont inscrits sur la liste des électeurs municipaux tous les citoyens âgés de vingt et un ans, jouissant de leurs droits civils et politiques.

« 1° qui sont nés dans la commune..., etc.

« 2° qui même n'étant pas nés dans la commune y auront été inscrits depuis un an au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du prescrit paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt. »

Avec la loi de 1884, le seul fait de l'inscription au rôle des contributions directes ou des prestations, suffit en principe pour être porté sur la liste électorale indépendamment de toute question de durée. Par suite, tout électeur qui, la veille même de la revision des listes électorales, acquiert un im-

meuble dans une commune, pourra se faire inscrire dans cette commune s'il fait opérer la mutation sur les rôles avant la revision des listes. On a prétendu que c'était là un oubli de la part du législateur; nous pensons que cet oubli a été absolument volontaire, et nous estimons avec M. Greffier (*De la formation et de la revision annuelle des listes électorales*, p. 90) que « la durée de l'inscription aux rôles des contributions ou des prestations n'ajoute rien à l'effet d'un droit qui repose sur les garanties que donne la propriété mobilière ou immobilière, attestée par le paiement de l'impôt ou l'exercice d'une profession, ou encore de l'exécution des charges communales sous forme de prestation en nature. »

Si l'inscription aux rôles est nécessaire pour voter, elle n'est pas cependant suffisante, ou plutôt, elle est soumise à l'une des deux conditions suivantes : la résidence effective dans la commune ou la déclaration expresse que l'on entend vouloir y exercer ses droits électoraux. Aucune forme spéciale n'est exigée pour cette déclaration. Une déclaration faite dans une lettre adressée au maire a été reconnue suffisante (C. cass. ; D. 1881, I, 488). De nombreux arrêts, entre autres un arrêt du 7 avril 1895 (Sirey, 1896, I, 95), et un autre du 26 et 30 mars 1896 (D. 1897, I, 412), ont jugé que cette déclaration devait être faite personnellement.

La disposition de l'art. 14, § 2, est limitative; elle ne s'étend pas aux autres impôts ou taxes payés

par les contribuables, tels que la taxe sur les chiens, les billards, les bicyclettes..., etc. Il n'existe aucune contestation sur ce point.

Remarquons d'abord que c'est seulement à l'inscription aux rôles et non à la propriété que la loi attache l'exercice du droit de vote. Cette condition d'inscription est essentielle. Il ne suffit pas de prouver par des titres ou documents incontestables que vous êtes propriétaire d'un immeuble dans la commune ; si la mutation n'a pas été faite en votre nom, vous ne pouvez figurer sur la liste électorale. La personne de qui vous tenez l'immeuble y figurera au contraire si son nom est toujours inscrit sur les rôles. On peut figurer sur les rôles sans être propriétaire.

Il est constant en jurisprudence que l'électeur ne peut demander son inscription sur la liste électorale que s'il figure personnellement sur les rôles des contributions directes. S'il se contente de payer l'impôt alors que le nom d'un autre figure aux rôles, sa demande sera rejetée. Inversement, il pourra, si son propre nom se trouve inscrit aux rôles, obtenir son inscription sur la liste électorale lorsque l'impôt est payé par un tiers en vertu de conventions spéciales. (D. 1884, 5, 204.)

La loi veut que l'inscription soit nominative, directe et personnelle. Il a été décidé en conséquence qu'un mari ne peut bénéficier de l'inscription de sa femme sur les rôles des contributions directes si

l'inscription de sa femme est personnelle (D. 1880, I, 156); et cela, bien qu'il soit tenu comme chef de la communauté de payer l'impôt. Au contraire, si le mari est porté personnellement aux rôles pour des biens appartenant à sa femme, il peut demander son inscription sur la liste électorale. (D. 1880, I, 156.)

On peut demander son inscription sur la liste électorale, si, à la suite d'une erreur, un autre nom que le sien se trouve porté sur les rôles. Une simple erreur de prénom ne fait pas obstacle à l'inscription sur les listes électorales, si cette erreur est constatée et réparée par un certificat du maire, produit devant le juge de paix. (D., 1885, 5, 204.)

La Cour de cassation semble, cependant, vouloir apporter un tempérament au principe qui veut que l'inscription soit personnelle : En cas de propriété indivise, elle a admis qu'une désignation abrégée pouvait suffire à individualiser la personne. C'est ce qu'elle a décidé pour les désignations suivantes : « Lambert, frères et sœurs », « Blanc et consorts ». (C. cass., 16 avril, 1888, affaire Blanc et consorts.)

• « La Cour ; vu l'art. 14 de la loi du 5 avril 1884 ; attendu qu'aux termes de cet article, sont inscrits sur la liste électorale de la commune tous ceux qui sont inscrits aux rôles des contributions directes dans la commune et qui demandent d'y faire valoir leurs droits ; attendu que les demandeurs ont produit un certificat régulier émané du directeur des contribu-

tions directes, constatant qu'ils ont acquis un immeuble en commun à Montlours, et qu'ils ont fait opérer la mutation ; qu'à la vente et pour se conformer aux instructions administratives, l'inscription sur la matrice du rôle a été faite sous une forme abrégée « Blanc et consorts », mais que cette mention se réfère virtuellement à la feuille de mutation qui contient les noms de tous les propriétaires ; attendu que ces derniers, en faisant opérer la mutation ont fait tout ce qui dépendait d'eux et qu'ils ont satisfait aux exigences de la loi ; attendu, dès lors, qu'en jugeant le contraire, le jugement attaqué a violé la disposition sus visée. » (Cass., etc.)

La preuve de l'inscription aux rôles peut se faire de différentes façons. Le plus souvent, elle se fera par production de bordereaux de contributions, par quittance du percepteur ou encore par certificat du maire. Tous ces documents ne doivent, d'ailleurs, laisser aucun doute sur la nature de l'impôt payé.

SECTION II. — INSCRIPTIONS AU RÔLE DES PRESTATIONS EN NATURE

D'après l'art, 14, § 2, l'inscription au rôle des prestations en nature possède les mêmes effets que l'inscription au rôle d'une des quatre contributions directes. L'inscription au rôle des prestations en nature a donné lieu toutefois, au point de vue électoral, à des questions dont la solution ne laisse pas d'être embarrassante. Cette inscription présente, en

effet, quelque chose de particulier. Le bénéfice qui en résulte ne profite pas seulement aux contribuables portés personnellement au rôle. Le § 2, deuxième alinéa de l'art. 14, ajoute, en effet, que la liste électorale doit également comprendre « les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas portés ». Enfin, et la question devient ici très délicate, le texte ajoute que la liste électorale comprend aussi « les habitants qui, à raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt. »

L'art. 14 distingue d'abord ceux qui sont personnellement portés sur le rôle des prestations en nature et ceux qui n'y sont pas personnellement portés, mais qui, faisant partie de la famille du contribuable, sont compris dans la cote de la prestation de ce dernier.

La loi organique de l'impôt des prestations en nature, du 21 mai 1836, nous fait connaître dans son art. 3 les contribuables soumis à l'impôt. (Art. 3, § 1^{er}.)

« Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir chaque année une prestation de trois jours pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, membre

ou serviteur de la famille et résidant dans la commune.

Voyons maintenant les personnes qui doivent être comprises sous la dénomination de « membres de la famille ». Il résulte de la discussion de la loi que l'on doit donner à cette expression un sens limitatif. Elle ne désigne que les personnes qui tiennent au contribuable par les liens du sang et de l'affinité. La loi a voulu exclure les domestiques, les serviteurs, à moins, évidemment, que ces serviteurs ne soient en même temps les parents du contribuable. La Cour de cassation est fixée sur ce point. Elle a dans plusieurs arrêts décidé que la loi ne visait pas davantage les gens dépendant de l'électeur, tels que les colons partiaires ou les métayers. (D., 1884, 5, 204.)

Enfin, la liste électorale comprend aussi les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt. »

Tout d'abord, les membres de la famille du contribuable et les serviteurs dont nous parlions précédemment ne peuvent bénéficier de cette disposition. Bien que compris dans la cote de la prestation en nature, ils n'y figurent jamais nominativement. Dès lors, comment cesseraient-ils d'y être portés ?

On a combattu cette solution, et l'on a dit qu'il y avait là sans doute un oubli de la part du législateur. Peut-être, en effet, a-t-il pensé que ces personnes figuraient nominativement sur les rôles à

côté de celui du propriétaire. Il a voulu que ce dernier fût dispensé de payer les journées de prestation si ces personnes, continuant à résider dans la commune, devenaient malades ou atteignaient soixante ans.

Nous n'admettons pas cette solution. Nous sommes ici en présence d'exceptions, et l'interprétation en pareille matière doit être restrictive. A notre avis, les habitants d'une commune ne peuvent, en vertu de l'art 14, § 2, se faire inscrire sur la liste électorale que s'ils prouvent qu'ils ont figuré personnellement au rôle de la prestation en nature, et qu'ils ont été rayés de ce rôle en raison de leur âge ou de leurs infirmités. (C. Cass., 28 avril 1880; D., 1880, 1, 274.)

Bien qu'en principe, la prestation en nature ne soit due que par les habitants de la commune (loi de 1836), au point de vue électoral la question de résidence dans la commune importe peu.

L'inscription seule suffit pour accorder le bénéfice de l'art. 14, § 2. Si le contribuable perd son domicile dans la commune, dans l'intervalle qui sépare l'établissement du rôle et la confection de la liste, il pourra voter s'il continue à figurer sur le rôle. (S., 1895, 1, 511.)

La preuve de l'inscription au rôle des prestations en nature se fera en général de la même manière que l'inscription aux rôles des contributions directes.

SECTION III. — SECTIONNEMENT DE COMMUNES

Si, comme nous l'avons déjà vu, la commune se trouve divisée en sections électorales, quelle va être l'influence de ce sectionnement sur les droits des électeurs portés aux rôles des contributions directes ou des prestations en nature ?

Une commune se trouve divisée en plusieurs sections électorales A, B et C. Je possède un immeuble à raison duquel je paie un impôt dans la section A. Puis-je néanmoins me faire inscrire dans la section B ou dans la section C, à mon choix, ou bien dois-je être forcément inscrit dans celle où se trouve situé l'immeuble, c'est-à-dire dans la section A ?

L'art. 14 est général et paraît ne pas distinguer, mais nous pensons, avec M. Chante-Grellet (t. I, p. 149), que logiquement l'électeur doit être inscrit là où se trouve situé l'immeuble imposé. C'est la possession de cet immeuble et l'intérêt qui s'y rattache qui sont en effet générateurs du droit. C'est donc la situation de l'immeuble qui seule doit déterminer la section où le contribuable pourra voter. L'autorité chargée d'opérer le sectionnement de la commune ne pourrait arbitrairement inscrire le contribuable dans telle ou telle section à son choix. Elle devra nécessairement l'inscrire dans la section où se trouve l'immeuble. Cela ne fait aucun doute.

La jurisprudence est fixée sur le point (C. Cass., 26 mars 1779; S., 80, 1, 319) :

« Attendu qu'il est constaté en fait par la décision attaquée que les demandeurs n'ont ni domicile ni résidence dans la commune de Servian; qu'ils ne peuvent dès lors être électeurs dans cette commune qu'à raison des contributions qu'ils y payent pour les maisons dont ils sont propriétaires, et que, par conséquent, ils doivent être inscrits dans la première section de cette commune, où se trouvent les maisons, parce que c'est là qu'est l'intérêt sur lequel se fonde leur droit électoral; attendu qu'il importe peu que dans l'espèce l'arrêté de sectionnement ait classé dans la deuxième section les électeurs domiciliés ou résidant hors de la commune; que les arrêtés de sectionnement, qui n'ont d'autre objet que de déterminer les localités comprises dans les diverses sections qu'il convient d'établir dans une commune, ne peuvent ni porter atteinte aux droits des électeurs tels qu'ils résultent des dispositions de la loi, ni en modifier l'exercice; qu'il suit de là que le jugement attaqué, en décidant que les électeurs dont il s'agit seraient inscrits sur la liste électorale municipale de la commune de Servian, non dans la première section ainsi qu'ils le demandaient, mais dans la deuxième section, a violé l'art. 5, § 2, de la loi du 2 juillet 1874... »
Casse..., etc.

Une autre hypothèse peut se présenter : je suis

électeur et j'ai mon domicile dans la section A. Je suis d'autre part propriétaire d'un immeuble dans la section B. Je suis de plein droit inscrit dans la section A. Mais ne puis-je pas renoncer à cette inscription et me faire porter sur la liste de la section B ? La chose est permise à notre avis. C'est aussi l'avis de la Cour de cassation qui a décidé dans de nombreux arrêts que l'électeur a le choix en pareil cas et qu'il peut exercer ses droits électoraux dans la section où il est propriétaire d'un immeuble imposé. (C. Cass., 5 mai 1887 ; S., 1890, 1, 419 et 28 mars 1892 ; S., 1892, 208.) Cette solution ne serait plus bonne s'il s'agissait de l'impôt des prestations en nature. Dans ce cas, en effet, l'assiette de l'impôt n'a pas pour base telle ou telle section de la commune, mais bien la commune dans son ensemble.

SECTION IV. — EXCEPTIONS CONCERNANT LES FONCTIONNAIRES PUBLICS ET LES MINISTRES DES CULTES

1^o *Généralités.* — § 1. *Fonctionnaires publics.* — La dispense d'un domicile ou d'une résidence de six mois accordée aux électeurs inscrits aux rôles des contributions directes ou des prestations en nature s'explique facilement. Elle découle naturellement du principe qui domine cette partie de notre droit électoral. Ce principe, nous l'avons vu, c'est que, pour conserver au vote sa dignité et sa moralité, l'électeur doit être intéressé à la bonne administration

des affaires du pays ou de la région. Or, si les électeurs habitant la commune remplissent les conditions voulues par le législateur, ceux qui, en dehors de toute résidence, justifient de la propriété d'un immeuble et d'un paiement de l'une des quatre contributions directes ou des prestations en nature, offrent des garanties suffisantes au point de vue de la sincérité du vote.

Mais l'art. 14, dernier alinéa, dispense en outre de six mois de résidence d'autres électeurs : ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des Cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics. Le principe cité plus haut ne peut plus être invoqué ici, le législateur s'en est écarté. L'exception relative aux fonctionnaires est basée sur une idée de justice. Les personnes visées par l'art. 14 *in fine*, sont en effet, en raison de la profession qu'elles ont embrassée, à l'entière disposition de l'Administration qui les emploie, du gouvernement ou de leurs supérieurs hiérarchiques. Elles peuvent être déplacées à tout moment suivant les intérêts ou simplement le bon vouloir de ceux qui les paient. Il eût été injuste d'exiger de ces personnes une résidence de six mois. C'eût été bien souvent les priver en fait de leur droit de vote.

La loi de 1850 qui restreignait d'une façon singulière le suffrage universel en exigeant des preuves de la résidence assez compliquées, avait donné dans

un but politique de grands avantages aux fonctionnaires. D'après l'art. 5, « ils devaient être portés sur la liste électorale de la commune dans laquelle ils exercent leurs fonctions ».

La durée du domicile dans la commune n'était aucunement prise en considération. Cette solution, contestée par quelques-uns, fut consacrée définitivement par la Cour de Cassation en 1862 et en 1866.

Actuellement, la seule qualité de fonctionnaire ou de ministre des Cultes n'a aucune influence quant à l'inscription sur la liste électorale. Pour être efficace elle doit être accompagnée de la nécessité de résider dans la commune. Les deux conditions réunies, le fonctionnaire devra, mais alors seulement, être porté sur la liste électorale sans condition de durée de résidence.

2° *L'arrivée du fonctionnaire dans la commune doit précéder l'expiration du délai de vingt jours à partir de la publication de la liste électorale.* — Disons tout d'abord qu'il ne faut pas se méprendre sur le sens de l'art. 14 *in fine*. Si les fonctionnaires doivent être portés sur la liste électorale de la commune où ils sont astreints à une résidence obligatoire, cela ne veut pas dire que dans tous les cas, à quelque époque de l'année qu'ils arrivent dans la commune, ils pourront toujours voter. Non, le principe de la permanence des listes électorales s'oppose à cette solution.

Dans chaque commune, la liste électorale arrêtée

le 31 mars, est valable jusqu'au 31 mars de l'année suivante. Entre ces dates extrêmes, les seuls inscrits sur cette liste sont susceptibles de voter. Si le fonctionnaire arrive après le 31 mars, c'est-à-dire après la clôture définitive, il ne peut être inscrit sur la liste de l'année courante ; il ne pourra l'être que sur la liste de l'année suivante.

Le même principe de la permanence des listes veut d'ailleurs que les électeurs fonctionnaires restent inscrits dans la commune où ils exerçaient précédemment leurs fonctions. Ils auront ainsi la faculté de pouvoir voter dans cette dernière commune.

Que décider si le fonctionnaire arrive dans une commune entre le 1^{er} janvier et le 31 mars ? Trois hypothèses peuvent se présenter.

1° S'il arrive avant la publication du tableau de revision dressé par la Commission administrative, le vœu de la loi en pareil cas est incontestablement qu'il pourra être inscrit d'office par cette Commission.

2° S'il n'arrive dans la commune qu'après la publication de ce tableau, mais s'il se trouve encore dans le délai de vingt jours qui suit cette publication (loi du 7 juillet 1874, art. 2), il pourra réclamer son inscription en s'adressant à la Commission municipale avec appel devant le juge de paix. (C. Cass., 10 avril 1888, pour un instituteur.)

3° Si le fonctionnaire arrive après l'expiration

du délai de vingt jours, le 26 ou le 28 mars par exemple, son inscription sera-t-elle possible ?

A lire l'art. 14, il semble que le fonctionnaire ait le droit de se faire inscrire. La loi accorde en effet le bénéfice de l'inscription au fonctionnaire arrivant dans une commune, sans condition de durée. Or, dans l'espèce, la liste électorale n'est pas encore close. La jurisprudence décide pourtant qu'il ne peut réclamer utilement son inscription.

Elle justifie sa décision en alléguant l'époque tardive à laquelle la réclamation se fait.

Après le délai de vingt jours qui suit la publication de la liste, aucune réclamation n'est possible. Il n'existe plus en effet, à cette époque, d'autorité compétente pour opérer l'inscription. C'est ce que décide un arrêt de la Cour de Cassation du 13 mai 1885 ; S. 1886, 1, 278 :

« Attendu qu'il résulte de la sentence attaquée, que la liste électorale a été publiée à Batna le 15 janvier et communiquée à tout requérant, conformément aux prescriptions de l'art. 2 de la loi du 7 juillet 1874 ; que François Gauthier, nommé sous-préfet de Batna et installé le 13 février dans ses fonctions, a adressé seulement le 30 mars au maire de Batna une demande pour réclamer son inscription sur la liste électorale, en qualité de fonctionnaire public, assujetti à la résidence dans la commune ; attendu qu'aux termes de l'art. 2 de la loi de 1874 précitée, aucune réclamation ne peut

plus être admise après le délai de vingt jours à partir de la publication de la liste. Attendu que cette règle destinée à assurer à l'égard de tous et par mesure générale la clôture de la liste à une même date, ne souffre pas exception en ce qui concerne les fonctionnaires publics assujettis à une résidence dans la commune ; que pour admettre une exception en leur faveur, on ne saurait se prévaloir du paragraphe avant dernier de l'art. 5 de la loi du 7 juillet 1874. Qu'en effet, s'il ressort de cette disposition qu'il n'y a pas lieu de refuser l'inscription des électeurs qui ne doivent remplir qu'au 31 mars les conditions d'âge et de résidence exigées par la loi, il n'en résulte point que ces électeurs puissent réclamer utilement leur inscription dans d'autres délais que ceux déterminés par l'art. 2 de la même loi. D'où il suit qu'en rejetant, comme tardive, la demande de François Gauthier, faite seulement le 30 mars 1885 et en déboutant ledit Gauthier de cette demande, la sentence attaquée n'a violé aucun texte de loi, rejette, etc. »

Cette solution peut paraître un peu rigoureuse. Certains prétendent qu'elle est peu conforme à l'esprit sinon au texte de la loi. A leur avis, le fonctionnaire devrait pouvoir se faire inscrire en pareil cas. Bien qu'à ce moment aucune autorité compétente ne soit indiquée expressément par la loi pour opérer l'inscription, l'objection n'est pas suffisante, ajoute-t-on. Le maire peut, en effet, soit d'office,

soit en réunissant la Commission, procéder à l'inscription dans ce cas exceptionnel. Une décision *ad hoc* du juge de paix suffirait à la rigueur.

Nous repoussons cette interprétation pour une raison analogue à celle que nous avons eu occasion de faire valoir à propos du paragraphe 2 de l'article 14. Les fonctionnaires constituent une exception. Si le législateur avait voulu leur accorder le bénéfice dont nous parlons, il eût dû manifester son intention à cet égard d'une manière non équivoque.

3° *Le fonctionnaire qui demande son inscription dans la commune où il arrive doit-il prouver qu'il a demandé sa radiation dans la commune qu'il a quittée?* — Nous ne partageons pas l'avis de la Cour de cassation sur un autre point : celui de savoir si le fonctionnaire qui réclame son inscription sur la liste électorale de la commune où il exerce ses fonctions doit prouver qu'il a obtenu sa radiation dans la commune qu'il vient de quitter, ou tout au moins qu'il a fait des diligences à cet effet.

La Cour de cassation prétend que cette justification est nécessaire. Elle le prétend à tort selon nous. La loi, il est vrai, est muette sur ce point, et laisse le champ libre à la discussion ; mais en définitive, elle accorde au fonctionnaire qui se trouve dans les conditions requises, le droit de se faire inscrire sans aucune autre considération. On objecte que le fonctionnaire pourra se trouver inscrit sur deux listes. Ce résultat fâcheux pourra se produire assurément,

mais nous avons vu que par la force des choses, les inscriptions multiples se présentent parfois. Il n'y aura délit dans ce cas comme dans les autres que si l'électeur vote plus d'une fois. Si, dans l'espèce qui nous occupe, le fonctionnaire profitait de la situation pour voter dans deux communes différentes, l'article 34 du décret de 1852 lui deviendrait applicable.

4° Cas où le fonctionnaire habite une autre commune que celle où il exerce ses fonctions. — Il arrive souvent, en fait, que le fonctionnaire n'habite pas dans la commune où il exerce ses fonctions. La jurisprudence lui reconnaît en pareil cas le droit d'avoir un domicile électoral distinct de celui où ses fonctions l'appellent. Ce droit d'option, qui ne semble pas contraire à la loi, ne peut d'ailleurs exister que si le fonctionnaire remplit les conditions légales dans une autre commune. (Ch. civ. Cour cass. ; 16 avril 1885 ; D., 85, 5, 204.)

C'est ainsi qu'il a été jugé que les fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire, bien qu'ils soient inscrits de droit sur la liste de la commune où ils exercent leurs fonctions, ont la faculté de se faire porter sur la liste de la commune où ils sont inscrits aux rôles des contributions directes.

De même, le fonctionnaire qui, en fait, réside ou continue à résider dans une autre commune, peut s'y faire inscrire.

Il résulte aussi des principes que nous venons de

poser que l'électeur qui remplit des fonctions publiques dans deux communes différentes peut, si aucune de ces fonctions n'est attributive d'un domicile exclusif dans le sens de l'art. 107 du Code civil, réclamer son inscription dans la commune où se trouve fixé son domicile de fait, et où sa taxe personnelle est acquittée.

5° *Conséquences de la cessation de fonctions.* — Il a été jugé sous l'empire de la loi de 1850 que le fonctionnaire qui a cessé ses fonctions par suite de démission ou autrement, ne peut plus se faire inscrire sur la liste électorale du lieu de ses fonctions. Cette jurisprudence conserve encore toute sa valeur de nos jours, et par suite un fonctionnaire se trouvant dans cette situation ne peut plus se prévaloir de la qualité qu'il a perdue au point de vue de la durée de la résidence, pour se faire inscrire sur la liste électorale du lieu de ses fonctions.

6° *Quelles personnes sont fonctionnaires au point de vue électoral?* — La qualité de fonctionnaire public étant la première et principale condition pour bénéficier de l'art. 14 *in fine*, il importe donc de connaître les personnes que l'on doit considérer comme fonctionnaires publics dans le sens de la loi de 1884. Une définition complète est difficile à donner sur ce point. On s'est trouvé et l'on se trouve encore parfois fort embarrassé dans la pratique. La loi ne nous indique pas, en effet, ce qu'il faut entendre exactement par « fonctionnaires publics ». La ques-

tion fut longtemps discutée. Aujourd'hui on la considère comme résolue théoriquement par la Cour de cassation. Appelée fréquemment à déterminer le caractère des fonctionnaires publics, la Cour de cassation a décidé dans plusieurs arrêts, qu'il fallait entendre sous la dénomination générale de « fonctionnaires publics » « tous les citoyens investis d'un caractère public et chargés d'un service permanent d'utilité publique, que les citoyens soient ou non rétribués sur les fonds de l'État ». (C. Cass., 1874. D., 1875, 1, 71 ; D., 1879, 1, 407.) La Cour de cassation, après avoir posé le principe, lui a donné une certaine extension dans de nombreux arrêts. Elle tend à donner au mot « fonctionnaire public » en matière électorale, un sens légèrement différent de celui qui lui est donné généralement.

De la définition adoptée par la Cour de cassation, il résulte que l'on doit, d'une façon générale, considérer comme fonctionnaires publics tous les employés de nos grandes administrations (finances, contributions directes ou indirectes, douanes, enregistrement, ponts et chaussées, justice, enseignement, armée, marine, etc., etc.) (D., 74, 1, 388 ; D., 77, 1, 388). Un percepteur, un receveur des contributions indirectes, un directeur de l'enregistrement sont très certainement des fonctionnaires, par exemple. Il faut d'ailleurs reconnaître qu'il peut y avoir des doutes pour certaines personnes, pour les surnuméraires de nos administrations notamment.

La jurisprudence a considéré comme fonctionnaires : les surnuméraires de l'enregistrement, les percepteurs surnuméraires des contributions directes, etc.

Le degré d'importance du poste occupé ne doit pas être pris en considération. Si, par sa nature, le poste est permanent et relatif à un service public, le titulaire doit être considéré comme fonctionnaire; quelle que soit l'humilité de sa fonction. Il en serait ainsi, à notre avis, d'un simple gardien de bureau de ministère.

Les fonctionnaires, nous l'avons vu, ne relèvent pas toujours de l'Etat. Ils peuvent être les employés des départements ou des communes, émarger, le cas échéant, aux budgets départementaux et communaux.

Comme fonctionnaires des départements, on peut citer les employés de préfecture, les architectes, les agents voyers attachés aux départements..., etc.

Parmi les fonctionnaires communaux, on peut ranger les agents de la police municipale, les gardes champêtres, les préposés d'octroi, les secrétaires de mairie, les instituteurs communaux..., etc., etc.

Enfin, certaines personnes, bien que rémunérées par les particuliers, doivent être, néanmoins, considérées comme des fonctionnaires, au point de vue de l'inscription sur les listes électorales. Ce sont, notamment, les officiers publics ministériels. Cette qualité de fonctionnaire leur a, toutefois, été reconnue après quelques hésitations.. (D., 77, 1, 388.)

Ils doivent pour cela, et comme nous aurons occasion de le dire bientôt, résider dans le lieu qui leur est assigné pour exercer leur profession. Tels sont les notaires (D., 174, 1, 484.), les avoués, huissiers, greffiers, commissaires-priseurs. Un avocat, toutefois, ne saurait être considéré comme fonctionnaire, même au point de vue électoral. (C. cass., 23 avril 1879; D., 1879, 2, 403.)

7° *Les employés de chemins de fer sont-ils des fonctionnaires publics, au point vue électoral?*—Une question délicate se pose au sujet des agents des Compagnies de chemins de fer. Ces agents sont en général rétribués par des compagnies concessionnaires, c'est-à-dire par des particuliers. Doit-on les considérer comme des fonctionnaires, au point vue électoral? Nous serions porté à l'admettre d'autant mieux, pour notre part, que la définition du fonctionnaire public, il ne faut pas le perdre de vue, est susceptible de recevoir, en matière électorale, une certaine extension. La Cour de cassation nous en a maintes fois donné des exemples. Quoi qu'il en soit, la question est discutée en doctrine et en jurisprudence.

Pourquoi, dit-on, ne pas assimiler les agents de ces Compagnies aux fonctionnaires de l'État? Les ressemblances sont nombreuses : Nous nous trouvons en effet, dans les deux cas, en présence d'un service d'utilité publique. En cas de guerre, l'État se substitue aux Compagnies. En temps de paix,

l'État les subventionne. Les Compagnies ne sont que les concessionnaires de l'État pour une période de temps plus ou moins longue. L'État, à l'expiration de la concession, peut prendre la place des Compagnies. Un grand nombre d'employés prêtent serment comme agents et gardes de police et de surveillance. Ils peuvent, à ce titre, dresser des procès-verbaux. Toutes ces raisons et d'autres encore suffisent pour donner aux agents des Compagnies la qualité de fonctionnaires publics... Enfin, si l'on envisage le réseau des chemins de fer exploité par l'État, l'assimilation devient complète.

Certains auteurs tranchent la question en faisant une distinction qui ne laisse pas, au premier abord, de paraître rationnelle. Parmi les employés, disent-ils, les uns sont préposés à la construction des lignes, à leur entretien, aux ouvrages de terrassements, aux travaux d'ouverture de la voie. Ils dressent des plans et devis, font des études préparatoires à l'expropriation pour cause d'utilité publique de terrains à acquérir..., etc. En un mot, leur mission possède un caractère public, et leur service est un service permanent d'utilité publique. Ces employés, qui, s'ils agissaient directement au nom et pour le compte de l'Etat, seraient assurément des fonctionnaires, doivent être aussi considérés comme tels, lorsqu'ils sont les représentants des Compagnies. Car, en définitive, que ces employés travaillent pour l'Etat ou pour les Compagnies, ils sont,

dans tous les cas, occupés à des travaux publics et à une œuvre d'utilité publique.

« Attendu, dit un arrêt de la Chambre civile du 1^{er} mai 1861, attendu que les Compagnies, en se chargeant des lignes de chemins de fer, ne font que se charger d'une entreprise de travaux publics, exécutés par les ordres, sur les plans, sous la direction et pour le compte de l'Etat, qui les reçoit après achèvement et indemnise les Compagnies en leur concédant, pendant une période de temps déterminée, la perception privilégiée sur ce chemin de fer, de taxes, de péages et de prix de transport, etc... »

D'autres employés, au contraire, ne sont que les « représentants de la compagnie financière et des intérêts sociaux et commerciaux, sans rapport direct à l'utilité et au service publics ». Ils ne représentent en un mot qu'un intérêt privé, celui de la compagnie à laquelle ils appartiennent. « Quelle que soit l'importance des capitaux employés à l'entreprise, quel que soit le nombre des actionnaires et intéressés, l'œuvre est à ce point de vue de simple utilité privée. »

Ces derniers employés ne doivent pas être, par suite, considérés comme des fonctionnaires publics. (Cf. *Greffier*, p. 129.)

La Cour de cassation a résolu le problème en envisageant la question à un point de vue spécial : celui de la prestation de serment. Les seuls em-

ployés assermentés doivent être, d'après elle, considérés comme des fonctionnaires publics.

La prestation de serment donne assurément à son auteur un certain caractère public. Elle ne constitue pas un criterium assez général pour caractériser et différencier le fonctionnaire public. Nous ne voyons pas trop pourquoi le défaut de prestation de serment serait exclusif de la qualité de fonctionnaire public.

Pour ce qui est de la distinction entre les agents représentant les intérêts privés des compagnies et ceux préposés à un service d'utilité publique, en dépit des apparences, nous pensons qu'elle n'a pas sa raison d'être. Pourquoi établir ainsi cette séparation, absolument arbitraire en somme, entre les agents employés directement à l'entreprise financière d'une part et ceux qui sont, d'autre part, employés soit à la construction avec résidence fixe, soit à l'exploitation du service public? On est ou l'on n'est pas l'employé d'une compagnie. Si on l'est, peu importe le poste qui vous est confié. Nous estimons que, dans la même compagnie, l'employé du contentieux ou l'agent réceptionnaire chargé de contrôler le matériel acheté par cette compagnie, doivent être considérés comme fonctionnaires publics, au même titre que l'ingénieur chargé de tracer la voie ou de surveiller le travail de la construction.

Cette seule qualité de fonctionnaires publics que nous sommes volontiers disposé à reconnaître aux

agents des Compagnies de chemins de fer, n'empor-tera d'ailleurs pas de plein droit leur inscription sur la liste électorale. Les seuls agents, assujettis à une résidence obligatoire dans la commune où ils exercent leurs fonctions, bénéficient du numéro 4, § 3, de l'art. 14.

§ 2. — *Ministres des Cultes.* — La loi de 1884 a assimilé, au point de vue électoral, les ministres des cultes aux fonctionnaires publics. De même que ces derniers, ils doivent être inscrits sur la liste électorale de la commune où ils exercent leur ministère sans avoir à justifier d'une résidence de six mois. La loi a supprimé ainsi toute discussion. On aurait pu, en effet, hésiter à les ranger parmi les fonctionnaires publics. La loi ne vise que les cultes reconnus par l'État : elle le dit expressément. Cela comprend donc les cultes catholique, protes-tant et juif.

Les ministres des cultes ne sont dispensés de la condition de six mois de résidence pour avoir droit à l'inscription sur les listes électorales qu'autant qu'ils exercent leurs fonctions pour un service public. Ils doivent remplir un service religieux et public, c'est-à-dire reconnu et institué par la loi et l'autorité supérieure administrative.

(D., 1874, 4, 83.) Tels sont les vicaires généraux, archevêques, évêques, curés, desservants et vicaires. Le vicaire attaché à une paroisse, bien que son traitement soit à la charge exclusive de la fabrique,

doit être inscrit sur la liste électorale. (C. Cass. 1880, 22 mars; D., 80, 1, 207.)

« Attendu que la sentence attaquée constate en fait que le demandeur en cassation est attaché en qualité de vicaire à la paroisse de Saint-Martin à Milhau; attendu qu'en cette qualité il est assujéti à une résidence obligatoire dans cette ville; que dès lors, en rejetant sa demande d'inscription sur la liste électorale par le motif qu'il n'a pas six mois de résidence dans la commune et que, ne recevant son traitement que de la fabrique, il ne saurait être considéré comme fonctionnaire public, la sentence attaquée a violé l'article susvisé; casse... », etc.

Pour obtenir son inscription, le ministre du culte n'a pas à justifier qu'il est nommé à vie et inamovible. Ainsi, le simple desservant nommé par l'évêque et pouvant être déplacé par lui peut réclamer son inscription sans justifier d'aucune durée légale de résidence dans la commune.

Les prêtres attachés en qualité d'aumôniers aux établissements scolaires publics sont de véritables ministres des cultes au sens de l'art. 14. Tels sont les aumôniers des écoles normales, lycées, collèges, etc... En ce cas, en effet, la fonction ou plutôt le ministère de ces prêtres emprunte à la qualité de l'établissement une sorte de reconnaissance du caractère officiel et public du ministre du culte. Il doit en être ainsi, croyons-nous, des aumôniers attachés aux établissements publics de l'ordre

pénitencier ou hospitalier. Il en serait autrement pour l'aumônier d'un établissement des frères de la doctrine chrétienne, ainsi que de l'aumônier attaché par l'autorité diocésaine à un établissement d'aliénés; si c'est un établissement privé. (C. Cass., 5 août 1870; D., 72, 1, 26.)

« Attendu que si les ministres des cultes sont, comme les fonctionnaires publics, dispensés de la condition de résidence de six mois pour l'exercice du droit électoral, ce n'est qu'autant qu'ils exercent leurs fonctions pour un service public; attendu qu'il est constaté en fait, et non dénié par les demandeurs en cassation, que le sieur Laurin est aumônier d'un asile d'aliénés ayant un caractère absolument privé; qu'ils allèguent, il est vrai, que cet ecclésiastique a reçu les pouvoirs nécessaires de l'archevêque d'Aix pour exercer son ministère dans l'église et les chapelles de la paroisse de Saint-Rémy et qu'ils invoquent sur ce point l'autorité d'un certificat délivré par le curé de cette paroisse; mais, outre que ces pouvoirs ne sont pas rapportés, il résulte seulement des termes de ce certificat que le sieur Laurin peut célébrer les offices divins dans l'église et les chapelles de la paroisse de Saint-Rémy, mais non pas que le prêtre soit attaché à aucune paroisse ou chapelle publique à titre de curé, desservant ou vicaire; qu'en cet état des faits, en décidant que le sieur Laurin restait soumis à la condition commune de six mois de résidence, le

jugement attaqué n'a fait qu'une juste application de la matière... », etc.

Il a été décidé aussi par la Cour de cassation que les prêtres attachés comme professeurs à un petit séminaire doivent bénéficier du n° 4 du § 3 de l'art. 14. (C. cass., 24 avril 1877; D., 77, 1, 272.)

« Attendu qu'aux termes de l'art. 5, § 6 de la loi du 7 juillet 1874 (la disposition a été reproduite par la loi de 1884), les ministres des cultes reconnus par l'État, assujettis à une résidence obligatoire dans une commune, doivent être inscrits sur la liste des électeurs municipaux de cette commune; attendu que les ministres des cultes attachés comme professeurs à un petit séminaire ou autre établissement ecclésiastique, sont tout aussi bien que ceux qui desservent une paroisse, investis de fonctions emportant obligation de résider dans la commune où ils exercent et doivent par conséquent jouir, comme ces derniers, du bénéfice de la disposition précitée; qu'en le décidant ainsi, le jugement attaqué... », etc.

Les ecclésiastiques faisant partie d'une communauté d'oblats, dans un établissement religieux de leur ordre, ne sont pas des ministres des cultes dans le sens électoral du mot. (D., 1872, 1, 450.)

Les membres d'un établissement purement congréganiste (jésuites, assomptionnistes ou autres); les ecclésiastiques, directeurs et professeurs et maîtres de toute nature et de tous grades, ne sont pas visés

par l'art. 14. Les établissements qu'ils dirigent ne sont pas publics ; ils ne relèvent pas de l'autorité civile et politique. Comme établissements scolaires, ce sont des écoles privées.

§ 3. *Résidence obligatoire.*— La qualité de fonctionnaire public ou de ministre des cultes peut, nous venons de le voir, dispenser de six mois de résidence. Elle n'en dispense pas nécessairement. L'art. 14 de la loi de 1884 ajoute en effet que le fonctionnaire doit être assujetti à une résidence obligatoire dans la commune pour bénéficier de la dispense. Cette résidence obligatoire servira d'ailleurs souvent à résoudre la question de savoir si l'on se trouve ou non en présence d'un fonctionnaire public.

Cette condition de résidence obligatoire fait surgir dans la pratique de nombreuses difficultés. Tel fonctionnaire est-il bien, de par ses fonctions, assujetti à une résidence obligatoire dans la commune ? On se trouve en présence d'une question de fait dont la solution est laissée à l'entière appréciation du juge de paix. Le juge de paix s'inspirera des circonstances. Il pourra consulter avec profit les règlements de la branche de l'administration à laquelle le fonctionnaire appartient. Il ne devra reconnaître le droit à l'inscription que s'il se trouve en présence d'une fonction emportant effectivement résidence obligatoire dans la commune.

Si la question ne laisse subsister aucun doute pour certains fonctionnaires (préfets, sous-préfets, etc),

elle peut devenir, par contre, fort embarrassante à l'égard de beaucoup d'autres. On ne peut donner des règles précises en pareille matière. Nous ne pouvons mieux faire que de citer quelques décisions judiciaires nous paraissant particulièrement topiques et destinées à servir de guide dans cet ordre d'idées.

La question s'est posée pour les maires et conseillers municipaux. Sous l'empire de la loi de 1850 (31 mai), le caractère de fonctionnaire public leur a été reconnu en matière électorale, indépendamment de toute condition de résidence. Il n'en est plus de même actuellement. Les maires et conseillers municipaux n'étant pas soumis à une résidence obligatoire dans la commune, ne sont pas inscrits d'office sur la liste électorale de la commune, en tant que fonctionnaires municipaux. (C. cass., 1880, 4 mai ; D., 1880, 1, 278.)

Pour les officiers publics ministériels, la question de la résidence présente un intérêt particulier : la Cour de cassation, après des hésitations, leur reconnaît en effet la qualité de fonctionnaires publics, mais à la condition d'avoir une résidence effective dans le lieu où ils exercent leurs fonctions. Dans chaque espèce, et avant de procéder à l'inscription sur la liste électorale, le juge de paix devra donc s'assurer que l'habitation de fait de ces officiers ministériels se trouve bien dans la commune où ils exercent leurs fonctions. (C. cass., 4 mai 1881 ; D., 81, 1.)

Les notaires ont une résidence obligatoire; ils peuvent même demander leur inscription avant d'avoir prêté serment, si leur nomination et leur demande d'inscription sont antérieures au 5 février. Arrêt de la C. Cass. du 5 mai 1888.

« La Cour : En ce qui concerne Dalbief ; attendu qu'aux termes de la loi 25 ventôse, an XI, les notaires sont des fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire ; attendu que si la prestation de serment donne seule droit au fonctionnaire public d'exercer les fonctions dont il a été investi, c'est le décret de nomination qui lui confère le titre en vertu duquel il est appelé à les remplir ; que cela est si vrai que lorsqu'un aspirant nommé notaire vient à décéder avant sa prestation de serment, ses héritiers ont seuls la faculté de présenter un successeur ; attendu qu'investi du titre de fonctionnaire public par le décret qui l'institue, le notaire peut dès lors revendiquer le bénéfice de la disposition contenue dans le § 3, n° 4..., » etc.

De nombreuses décisions ont été rendues concernant différentes personnes pour lesquelles il pouvait subsister quelque doute au point de vue de l'obligation de résidence; nous citerons entre autres, les gardes particuliers assermentés, les porteurs de contrainte, les cantonniers, etc.

Les gardes particuliers, bien qu'assermentés, ne jouissent pas nécessairement du bénéfice du n° 4 du § 3 de l'art. 14. Ils n'en jouissent que s'ils ha-

bitent effectivement dans la commune où s'exerce leur surveillance. Si, de fait, ils résident dans une commune autre que celle où se trouve la propriété à la garde de laquelle ils sont préposés, le bénéfice de l'inscription doit leur être refusé. (S., 1880, 1. 133.)

Il en est ainsi des porteurs de contrainte qui sont à certains égards des fonctionnaires publics. Ils n'ont à ce titre droit à l'inscription sur la liste électorale que lorsque le préfet leur a imposé une résidence obligatoire au chef-lieu de l'arrondissement. (D., 1883, 5, 227.)

Le bénéfice attaché à la résidence obligatoire peut être reconnu aux cantonniers communaux. Au contraire, il a été refusé aux cantonniers sur un chemin de grande communication ou d'intérêt commun traversant plusieurs communes. Ils ne sont point assujettis à une résidence obligatoire dans une de ces communes.

Les employés de chemins de fer, que nous considérons volontiers comme des fonctionnaires publics au point de vue électoral, ne sont dispensés d'une résidence de six mois qu'à la condition d'être astreints à une résidence obligatoire dans la commune où ils exercent leurs fonctions. La résidence obligatoire qui sert souvent à déterminer le véritable caractère du ministre du culte, est également exigée de lui dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires.

§ 4. *Alsaciens-Lorrains.* — Pour épuiser la liste des exceptions à la condition d'une résidence de six mois, il nous reste à citer les Alsaciens-Lorrains naturalisés en vertu de la loi du 19 juin 1871. L'art. 14 dit en effet que la liste électorale comprend... 4° «Ceux qui, en vertu de l'art. 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871. »

Empressons-nous de dire que cette exception n'a plus aujourd'hui d'importance. Elle ne présente plus guère qu'un intérêt historique. Quoi qu'il en soit, cette exception, inscrite dans la loi municipale de 1874, a été maintenue par la loi de 1884 et subsiste toujours. Ajoutons que les Alsaciens-Lorrains qui avaient réclamé leur inscription dans une commune ne pouvaient plus ensuite se faire inscrire dans une autre.

§ 5. *Suspension du droit de vote.* — *Situation électorale des militaires.* — De l'étude à laquelle nous nous sommes livré dans les chapitres précédents, il résulte ceci : c'est que tous les électeurs qui remplissent dans une commune déterminée les conditions de domicile ou de résidence exigées par la loi et ceux qui bénéficient d'une des exceptions prévues par l'art. 14 de la loi de 1884, sont inscrits, soit d'office, soit sur leur demande, sur la liste électorale de cette commune. Pour prendre part à un vote, il faut nécessairement figurer sur une liste

électorale. Mais tous les électeurs inscrits sur une liste électorale peuvent-ils voter ? Il ne faudrait pas le croire. L'exercice du droit de vote est suspendu à l'égard d'un certain nombre d'électeurs inscrits. L'art. 18 du décret réglementaire du 2 février 1852 nous indique une première catégorie de personnes se trouvant dans ce cas. (Nous mettons évidemment de côté ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente en vertu d'une décision judiciaire.)

Art. 18 : « Le droit de vote est suspendu pour les détenus, pour les accusés contumaces et pour les personnes non interdites mais retenues, en vertu de la loi du 30 juin 1838, dans un établissement public d'aliénés ». Il existe pour ainsi dire à l'égard de ces personnes un obstacle matériel à ce qu'elles prennent part au vote. La disposition relative aux aliénés ne concerne pas les personnes qui suivent le traitement dans des maisons de santé présentant un caractère privé. Elle ne s'applique pas davantage aux personnes atteintes d'infirmités qui les mettent dans la dépendance plus ou moins directe des tiers ; par exemple : les paralytiques, les aveugles, les muets.

Le vote se trouve aussi suspendu pour les militaires. Bien que figurant sur les listes électorales, les militaires présents au corps ne peuvent participer aux élections politiques ou autres. On ne peut qu'approuver cette décision. L'expérience a prouvé

que la politique était contraire à la discipline. Il fallait donc choisir entre les deux : on a sacrifié la politique avec juste raison (1).

Il n'en a pas toujours été ainsi, et depuis l'établissement du suffrage universel, les militaires présents sous les drapeaux ont pris part aux élections à diverses époques et dans certaines circonstances spéciales, telles que le plébiscite en 1870 et l'élection des députés à l'Assemblée nationale en 1871. (Décret du 29 juin 1871.) De nos jours et depuis la loi du 27 juillet 1872, les militaires ne peuvent plus voter en principe.

Art. 5 de la loi de 1872 : « Les hommes présents au corps ne prennent part à aucun vote. » La loi du 15 juillet 1889 a confirmé ce principe dans son art. 9 :

« Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer, ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. » En présence de cette suspension de vote qui frappe les militaires, on pourrait se demander quelle peut bien être l'utilité de leur inscription sur les listes électorales. A quoi bon la jouissance d'un droit si on vous enlève l'exercice

(1) « Le cœur de l'homme, disait A. de Vigny, serait plus léger dans sa poitrine s'il avait des droits d'électeur, si après avoir été muet dans les campagnes, il avait sa voix dans la cité. »

de ce droit ? Cette inscription a pourtant son utilité. L'art. 9 ajoute en effet :

« Les militaires qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non activité ou en possession d'un congé, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. »

Supposons un instant que les militaires ne soient pas inscrits sur les listes électorales : l'un d'eux, incorporé depuis le mois de novembre de l'année précédente, arrive le 1^{er} mai, par exemple, en pleine période d'élections, dans la commune où il était domicilié avant son incorporation. Ce militaire est en possession, supposons-le toujours, d'un congé régulier. N'étant pas inscrit sur la liste électorale, il ne pourra pas voter. Au contraire, si, comme l'admet notre législation actuelle, l'inscription est maintenue, le militaire pourra prendre part aux élections.

Les militaires sont inscrits sur la liste électorale de la commune qu'ils habitent avant leur incorporation, et le « temps passé sous les drapeaux n'ôte point à la résidence dûment constatée son caractère consécutif. » La durée de la résidence effectuée dans la commune peut donc être réduite en leur faveur. (C. cass., 24 avril 1877; D., 1877, 1, 301, et 11 mai 1875; S., 1875, 1, 276.)

Lors de sa libération, le militaire peut également voter dans la commune à laquelle il se rattachait au moment de son départ.

Nous avons dit que les militaires inscrits sur une liste électorale peuvent voter quand ils se trouvent dans la commune pendant la période électorale, et munis d'un congé régulier. Que faut-il entendre exactement par cette expression de « congé » ? La question est résolue administrativement depuis le décret du 27 novembre 1868, art. 2. Les congés sont des permissions qui dépassent 30 jours. (Conseil d'État, 15 mars 1884. Élection de Pléneuf.)

Par militaires présents au corps, il faut entendre non seulement ceux de l'armée active, mais aussi ceux de la réserve et même de la territoriale. Les réservistes et territoriaux pendant les périodes d'appel ne peuvent voter quand ils sont présents dans leur commune au moment des élections, et cela même dans le cas où le ministre de la guerre, par une fausse interprétation de la loi, prendrait une mesure générale à ce sujet, en vue de permettre aux hommes soumis à une période d'appel de prendre part aux élections. (Conseil d'État, 8 juillet 1893. Élections de Châteaubourg.) Pour pouvoir exercer leurs droits électoraux, les réservistes et territoriaux doivent être en possession d'un congé dans les conditions que nous venons de préciser plus haut. Toutes ces dispositions s'appliquent également aux officiers.

TITRE III

Du domicile et de la résidence au point de vue de l'éligibilité.

Généralités. — Nous avons jusqu'ici étudié la question du domicile et de la résidence en nous plaçant exclusivement au point de vue de l'électorat. C'est d'ailleurs le point de vue de beaucoup le plus important. D'abord parce que l'éligibilité procède de l'électorat. En présence des tendances démocratiques qui vont toujours en s'accroissant, les barrières séparant l'éligibilité de l'électorat sont appelées sinon à disparaître complètement, du moins à présenter de moins en moins d'importance. Dans notre droit électoral, en principe, tout électeur est éligible. L'éligible comme l'électeur n'est soumis à aucune condition de cens (art. 6. de la loi organique du 30 novembre 1875). Les seules restrictions apportées en matière d'éligibilité concernent l'âge, et, pour l'éligibilité aux conseils locaux, parfois le domicile des candidats. De fait, dans notre législation électorale actuelle, un électeur de 25 ans peut être élu à la Chambre des députés par une circonscription quelconque de la France, bien qu'il ne réside pas dans cette circonscription. Il peut même être élu sans être inscrit sur aucune liste électorale : la capacité électorale suffit.

A 40 ans, tout électeur est éligible au Sénat dans les mêmes conditions.

I

DU DOMICILE ET DE LA RÉSIDENCE EN MATIÈRE D'ÉLIGIBILITÉ AUX CONSEILS LOCAUX

SECTION I. — CONSEILS GÉNÉRAUX ET D'ARRONDIS- SEMENT

§ 1. *Conseils généraux.* — Avec les assemblées locales, les choses changent. On attache ici une certaine importance à la question du domicile. Les assemblées locales ont, ou du moins devraient avoir, un caractère plutôt administratif que politique. Chargés de représenter les intérêts de la région, les membres de ces assemblées doivent, par leur mode de recrutement, offrir certaines garanties de compétence en ce qui concerne les affaires locales. Or, une des circonstances qui attachent une personne à défendre, à représenter les intérêts d'une circonscription, c'est, sans contredit, le voisinage de domicile, de résidence avec ses mandants. Il est donc naturel que l'on fasse intervenir dans une certaine mesure cette question de domicile dans les conseils locaux. Le législateur s'est d'ailleurs empressé d'atténuer le principe en même temps qu'il le posait. On peut en juger par la lecture de l'art. 6 de la loi du 10 août 1871 qui fixe les conditions d'éligibilité aux conseils

généraux. Cet article est ainsi conçu : « Sont éligibles au Conseil général tous les citoyens inscrits sur une liste d'électeurs ou justifiant qu'ils devraient y être inscrits avant le jour de l'élection, âgés de 25 ans accomplis, qui sont domiciliés dans le département et ceux qui, sans y être domiciliés, y sont inscrits au rôle d'une des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection, ou ont hérité depuis la même époque d'une propriété foncière dans le département. Toutefois, le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne pourra dépasser le quart du nombre total dont le conseil est composé. »

Notons d'abord que l'électorat nécessaire, comme pour les candidats aux assemblées législatives, n'est pas ici suffisant. Le candidat doit être inscrit sur une liste électorale, ou du moins, justifier qu'il doit être inscrit « avant le jour de l'élection ». La condition d'un domicile dans le département est indépendante de celle de l'inscription sur une liste électorale. Il s'agit d'un domicile réel dans le département sans condition de durée. Le fait d'avoir six mois de résidence ne pourrait en tenir lieu.

Le domicile, dit le texte, peut être remplacé par l'inscription au rôle d'une contribution directe. La loi de 1871 parle de l'inscription au rôle et non du paiement de l'impôt. En cela elle diffère de la loi de 1848 qui exigeait le paiement de la contribution. En conséquence, serait désormais inéligible le tiers

qui, par suite de conventions particulières, paierait des impôts qui, régulièrement, doivent frapper d'autres personnes.

« Ce qui confère l'éligibilité, d'après le vœu de la loi, dit M. Laferrière, ce n'est pas une cote de contribution et le versement de son montant dans une caisse publique, c'est l'existence d'une matière imposable qui fait présumer une certaine solidarité d'intérêts entre le candidat non domicilié et la commune ou le département qu'il aspire à représenter ».

La loi de 1871 n'exige pas l'inscription matérielle au rôle des contributions, mais seulement le droit d'être inscrit au premier janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection (1).

Les seules contributions dont il s'agit ici, sont les contributions directes : contribution foncière, personnelle et mobilière, portes et fenêtres, patentes. Il suffit d'être inscrit au rôle d'une seule des contributions directes. Les taxes assimilées ne confèrent pas plus l'éligibilité que l'électorat.

Les citoyens non domiciliés, qui ne peuvent pas justifier de leur droit à l'inscription au rôle des contributions directes au premier janvier de l'année de

(1) Pour être électeur, il faut de toute nécessité être inscrit. La loi est donc plus sévère pour l'électorat. Comme il y a, en somme, dans les deux cas, même raison de décider, il serait à souhaiter qu'on étendit à l'électorat les dispositions libérales et logiques des lois sur l'éligibilité.

l'élection, deviennent éligibles dans un cas particulier ; à savoir : quand ils ont hérité d'une propriété foncière dans le département, non pas au premier janvier, mais même depuis ce jour.

Cette expression d'héritier doit être interprétée largement. Elle ne comprend pas seulement ceux qui succèdent par voie naturelle, les successeurs « *ab intestat* », les héritiers du sang en un mot ; elle doit s'appliquer aussi aux légataires universels ou à titre universel qui sont des étrangers par rapport au « *de cujus* » et sont de simples successeurs aux biens. Le conseil d'État a même assimilé le légataire à titre particulier à l'héritier proprement dit. (Conseil d'État, 1^{er} août 1884.)

« Considérant qu'aux termes de l'art. 6 de la loi du 10 août 1871, sont éligibles au Conseil général, outre les citoyens domiciliés dans le département et inscrits sur une liste d'électeurs ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits, ceux qui ont hérité depuis le premier janvier de l'année où se fait l'élection d'une propriété foncière dans le département ; considérant que le sieur Riston n'était pas, au premier janvier 1884, domicilié dans le département de la Haute-Marne ou inscrit sur une liste d'électeurs, il résulte de l'instruction qu'en vertu des dispositions testamentaires de madame veuve Petit, décédée le 28 mars 1884, il avait hérité avant le jour de l'élection d'une propriété sise dans le département ; que dans les circonstances, les requérants ne sont pas

fondés à soutenir que le sieur Riston n'était pas éligible au Conseil général... etc. »

Il suffit à un citoyen, pour être éligible au Conseil général, d'avoir la jouissance légale de propriétés foncières dont son fils mineur a hérité dans le département, antérieurement à l'élection. (Élect. de Saint-Félicien, 10 novembre 1876. (Recueil périodique des arrêts du C. d'État.)

On voit par ce qui précède que la liste des candidats non domiciliés peut s'allonger beaucoup. Le législateur a prévu l'inconvénient ; il n'a pas voulu que la condition de domicile prit de trop grandes proportions, mais il n'a pas voulu davantage qu'elle fût en quelque sorte réduite à néant dans la pratique. Aussi l'art. 6 *in fine* décide-t-il que « le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne pourra dépasser le quart du nombre total dont le conseil est composé ».

Dans quel ordre les conseillers généraux non domiciliés sont-ils invalidés quand leur nombre dépasse le quart du Conseil ? Il faut distinguer si ces conseillers « forains » sont issus d'un même scrutin ou non. Dans le second cas, la préférence est toujours accordée, quel que soit le nombre de voix obtenues, au candidat dont l'élection est antérieure.

Quand il s'agit de candidats proclamés le même jour, la préférence, selon nous, devrait être accordée à celui qui a obtenu le plus grand nombre de

voix. La loi du 31 juillet 1875, art. 17, décide que c'est par la voie du sort que sont écartés les conseillers généraux non domiciliés.

§ 2. *Conseils d'arrondissement.* — Ces dispositions s'appliquent en partie aux conseils d'arrondissement. Le candidat doit être domicilié dans cet arrondissement. Le candidat doit-il être électeur dans l'arrondissement, ou bien suffit-il simplement qu'il soit électeur, c'est-à-dire Français non privé de la jouissance des droits politiques ? La loi de 1848 ne distingue pas. Dans ces conditions, nous sommes volontiers porté à donner à l'expression « électeur » un sens large. Aussi bien cette interprétation semble-t-elle partagée par le Conseil d'État qui déclare éligible au conseil d'arrondissement un candidat qui n'était pas électeur dans l'arrondissement. (11 février 1881. Canton de Loudun.)

Une catégorie d'éligibles disparaît en ce qui concerne le conseil d'arrondissement. Ce sont les électeurs qui ont hérité depuis le premier janvier d'une propriété foncière dans le département. La loi du 3 juillet 1848, art. 14, ne les comprend pas dans son énumération. Art. 14 : « Sont éligibles aux conseils d'arrondissement les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins, domiciliés dans l'arrondissement, et les citoyens ayant le même âge qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe. »

SECTION II. — CONSEILS MUNICIPAUX

Nous avons eu occasion de voir, en faisant l'historique sommaire de la question du domicile et de la résidence dans notre droit électoral, que la loi du 3 juillet 1848 exigeait que les conseillers municipaux eussent leur domicile réel dans la commune depuis un an (art. 9 et 5). Le domicile pouvait d'ailleurs être remplacé par le paiement d'une contribution directe dans la commune. Le nombre des conseillers non domiciliés ne pouvait excéder le quart de l'effectif du Conseil, « afin, disait une circulaire du ministre de l'intérieur du 24 juin 1848, de laisser au suffrage universel sa pleine liberté d'action dans le choix des membres du Conseil de la commune. »

La loi du 14 avril 1871 revint à la législation antérieure; l'art. 4, paragraphe 2, de cette loi déclare éligibles les électeurs de vingt-cinq ans, réunissant les conditions exigées pour être électeur municipal, c'est-à-dire justifiant d'un domicile dans la commune et d'une résidence d'un an. Un quart de l'effectif du Conseil pouvait être pris parmi les conseillers non domiciliés, payant une des quatre contributions directes. L'art. 34 de la loi du 5 avril 1884, qui est actuellement en vigueur, est ainsi conçu :

Art. 37. — « Sont éligibles au Conseil municipal, sauf les restrictions portées au dernier paragraphe

du présent article et aux deux articles suivants, tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devraient y être inscrits au premier janvier de l'année de l'élection, âgés de vingt-cinq ans accomplis.

« Toutefois, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du Conseil; s'il dépasse ce chiffre, la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'art. 49. »

La loi de 1884 n'exige plus un domicile réel dans la commune; elle n'impose qu'une condition de résidence. Cela résulte du paragraphe 2 qui parle de conseillers « non résidant » dans la commune. La loi présume que la qualité d'électeur constitue une garantie suffisante pour solliciter le suffrage des électeurs municipaux. Cette résidence doit, d'ailleurs, être effective et présenter un caractère de continuité.

Ainsi a été invalidé, pour défaut de résidence dans une commune au jour de l'élection, un candidat qui habitait cette commune pendant quelques mois de l'année, où il faisait élever ses enfants et où il était inscrit sur la liste électorale, parce qu'il avait son domicile réel dans une ville voisine qu'il habitait au temps de l'élection et où sa profession l'obligeait à se rendre presque tous les jours lorsqu'il séjournait dans la commune où il avait été

proclamé. (Election de Soulac , 23 juin 1893.)

Il en est autrement quand la discontinuité de la résidence tient à la profession du candidat, profession qui l'oblige à faire des absences irrégulières et plus ou moins prolongées. (El. Saint-Pierre-du-Bû, 25 mars 1893.)

La liste des éligibles comprend non seulement les électeurs de la commune, mais encore « ceux qui sont inscrits aux rôles des contributions directes ou justifient qu'ils devaient y être inscrits au 1^{er} janvier de l'année de l'élection, âgés de vingt-cinq ans accomplis. »

Les conditions dans lesquelles cette inscription doit être faite ressemblent à celles qui sont relatives aux Conseils généraux. (Cf. p. 100.)

Il est une légère différence à noter toutefois : Nous avons vu, en effet, que la loi du 10 août 1871 déclare éligibles aux Conseils généraux ceux qui ont hérité d'une propriété dans la commune depuis le 1^{er} janvier. Cette disposition ne s'applique pas plus aux Conseils municipaux qu'elle ne s'appliquait d'ailleurs, comme nous l'avons vu, aux Conseils d'arrondissement.

Le droit à l'inscription suffit comme pour les Conseils généraux et d'arrondissement. Par exemple, un propriétaire devenu acquéreur d'un immeuble avant le 1^{er} janvier serait éligible, même s'il n'avait pas demandé la mutation de cote. Il suffit que le propriétaire justifie de son droit par un acte

authentique ou ayant date certaine. (Elect. de Cocurès, 1^{er} mai 1885. Elect. de Graincourt, 4 janvier 1889.)

Ont été également déclarés éligibles :

...Un candidat qui n'est ni électeur, ni inscrit au rôle d'une des quatre contributions directes, mais qui est devenu, antérieurement au 1^{er} janvier de l'année de l'élection, co-propriétaire d'un immeuble indivis situé dans la commune, par suite de décès de son père (Elect. de Portet, 17 juillet 1885) — ou de sa mère (Elect. de Glaizil, 10 novembre 1894) — ou de sa femme. (Elect. de Vannes, 2 décembre 1887.)

...Un candidat non domicilié, marié sous le régime de la communauté réduite aux acquêts, à une femme ayant hérité, avant le 1^{er} janvier de l'année de l'élection, d'un immeuble situé dans la commune, alors même que la mutation de cote n'aurait pas encore été opérée. Comme chef de la communauté, le mari a la jouissance des propriétés foncières dont sa femme a hérité et il est tenu personnellement vis-à-vis du Trésor du paiement des impôts. (Elect. de Denechaux, 31 mai 1889.)

...Un candidat à qui il a été fait donation d'immeubles dans la commune, en vertu d'un contrat de mariage antérieur au 1^{er} janvier de l'élection, bien que, en fait, les immeubles fussent portés au rôle de la contribution foncière sous le nom du donateur. (Elect. de Loubers, 24 mai 1889.)

...Un candidat ayant à sa disposition, au 1^{er} jan-

vier, dans la commune, une habitation meublée et imposable en cette qualité au rôle de la contribution mobilière, encore qu'il n'ait pas été inscrit au rôle. (Elect. de Decazeville, 17 mai 1889; Elect. de Losceville, 25 mars 1893.)

... Un candidat non électeur ni inscrit au rôle des contributions directes, mais justifiant qu'il devait y être inscrit au 1^{er} janvier de l'année de l'élection comme exerçant, avant le 1^{er} janvier qui précède l'élection, une profession sujette à patente. (Elect. de Mano, 9 juin 1893).

Le candidat, pour être éligible, doit justifier de son droit à l'inscription avant le 1^{er} janvier qui précède l'élection. Ainsi, on a refusé le droit d'être éligible à un candidat non électeur et non inscrit au rôle des contributions directes qui est devenu propriétaire, à titre d'héritier, d'un domaine dans la commune, mais postérieurement au 1^{er} janvier de l'année de l'élection. (Elect. de Landreau, 20 mars 1885; élect. de Saint-Sozy, 25 novembre 1893.) Alors même qu'il aurait hérité avant le jour de l'élection. (Elect. de Lizeray, 14 décembre 1888; élect. de Tocqueville, 24 mars 1891.)

... A des candidats non inscrits sur les listes électorales, ni sur les rôles des contributions directes, mais ayant acheté par acte authentique, antérieurement à l'élection mais postérieurement au 1^{er} janvier, une propriété immobilière dans la commune. Alors même que l'acquéreur se serait

engagé à acquitter les impôts. Ces conventions particulières ne suffisent pas pour qu'il soit tenu, à titre de contribuable, vis-à-vis du Trésor. (Élect. d'Harg, 9 janvier 1885.)

... A un candidat qui a acquis une parcelle de terrain, en vertu d'un acte sous seing privé, non enregistré antérieurement au 1^{er} janvier, converti en acte authentique postérieurement au 1^{er} janvier ; il ne peut être considéré comme étant imposable au 1^{er} janvier. (Elec. de Chabanais, 21 février 1891 ; élect. de Saint-Bazile, 16 décembre 1892 ; élect. de Campagnac, 10 juillet 1893.)

... A un patentable qui commence sa profession dans le courant de janvier, et doit dès lors la patente à partir du 1^{er} janvier : Il ne peut être considéré comme inscrit ou devant être inscrit au rôle des patentes au 1^{er} janvier dans le sens de l'art. 31 de la loi du 5 avril 1884, et par suite, il n'est pas éligible. (Élect. de Socqueville, 9 novembre 1888.)

Pour être éligible, aux termes de l'art. 31 de la loi de 1884, il faut payer les contributions comme propriétaire, et y être tenu personnellement. C'est ainsi que le Conseil d'État a déclaré inéligibles :

... Un fermier, non électeur ni inscrit au rôle des contributions directes, mais acquittant les impôts dûs par le propriétaire en vertu d'un bail authentique. (Elect. de Bonnet, 9 janvier 1885.) Ou d'un bail sous-seing privé. (Elect. de Souihanel, 12 mai 1893.)

En vertu de ce principe, c'est l'usufruitier et non le propriétaire qui est éligible dans le cas de division du droit de propriété ; qu'il s'agisse d'un usufruit conventionnel ou d'un usufruit légal comme celui du père sur les biens de ses enfants mineurs. (Elect. de Saint-Vincent, 6 décembre 1893 ; élect. de Saint-Félicien, 10 novembre 1876.) Le mari séparé de biens, non domicilié dans la commune et n'y payant pas personnellement de contribution, n'est pas éligible bien que sa femme soit inscrite nominativement au rôle de la contribution personnelle-mobilière. (Conseil d'Etat, 21 janvier 1882.)

Au contraire, si les époux sont mariés sous le régime de la communauté, le mari est éligible à raison de la contribution qui frappe même les biens propres de sa femme. La contribution est en effet payée par lui. (Elect. de Denichaux, 31 mai 1889 ; élect. de Plessis-Grammoire, 30 janvier 1880.)

Il a été jugé toutefois que le père qui jouirait comme administrateur légal d'un immeuble acquis par sa fille mineure, ne devait pas être regardé comme personnellement imposable et par suite éligible au conseil municipal. (Elect. de Saint-Vincent, 16 décembre 1893.)

Les développements qui précèdent concernent les candidats non résidant dans la commune. La loi de 1884, avons-nous dit, exige que le nombre de ces conseillers ne dépasse pas le quart de l'effectif du Conseil. C'est une disposition analogue à celle que

l'on trouve dans les lois relatives à l'éligibilité pour les Conseils généraux d'arrondissement. Il faut remarquer toutefois que la loi de 1884 parle de résidence et que les lois de 1831 et de 1848 exigent respectivement le domicile dans le département ou dans l'arrondissement.

Une question délicate se pose à propos de ces candidats qui ne résident pas dans la commune. En effet, deux catégories de candidats peuvent être rangés sous la dénomination de « forains » :

1° Les citoyens figurant sur leur demande sur la liste électorale de la commune, à raison de leur inscription au rôle des contributions directes.

2° Les citoyens non électeurs dans la commune, mais inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1^{er} janvier de l'année de l'élection.

Dans ces conditions, faut-il confondre, dans le calcul du quart fixé par la loi, ces deux catégories d'éligibles qui n'habitent pas la commune ou peuvent ne pas l'habiter ?

Deux opinions sont en présence, invoquant les termes généraux de la loi pour l'interpréter chacune dans un sens différent. D'après M. Chante-Grellet, (*Traité des élections*, t. II, p. 302), la confusion serait contraire au système de la loi. Il y a en effet deux catégories d'éligibles : les électeurs et les étrangers à la commune qui y paient cependant une contribution. Quant aux premiers, peu im-

porte qu'ils aient leur domicile ou leur résidence dans la commune : ils sont électeurs ; ils ne sont pas étrangers ; ils sont dans la première catégorie. » « C'est ainsi d'ailleurs, ajoute-t-il, que cela avait été entendu sous l'empire de la loi de 1871 dont les termes, il est vrai, laissaient moins de place à l'interprétation et alors que la situation n'était pas la même. Mais il y avait aussi des *électeurs municipaux* non domiciliés et il a été jugé qu'ils ne comptaient pas dans le quart réservé à ceux qui n'étaient que contribuables. (Elect. de Sainte-Eulalie, 2 août 1878.) Enfin la déclaration faite à la Chambre des députés (séance du 6 juillet 1883), montre que la nouvelle loi n'a pas voulu modifier la distinction admise jusqu'alors entre les électeurs d'une part et les étrangers contribuables de l'autre. Ces derniers seuls comptent pour le quart qui leur est réservé ».

Pour nous, la loi ne distingue pas selon que les conseillers sont ou ne sont pas inscrits sur la liste électorale de la circonscription. Les électeurs non résidant dans la commune comptent comme les candidats non électeurs pour former le quart fixé par la loi. S'il en était autrement, il pourrait arriver que la majorité du Conseil fût composée de personnes étrangères à la commune, n'y possédant peut-être que des terres incultes et de peu d'étendue. Le but de la loi serait évidemment manqué. Le Conseil d'Etat, depuis 1878, s'est constamment prononcé dans notre sens. (Elect. de Saint-Clément, 8 mars

1889; élect. Torgia-Cardò, 17 mai 1889; élect. Sou-lac, 3 juin 1893.)

— Lorsqu'une commune est divisée en sections, une section peut n'élire que des conseillers ne rési-dant pas dans la commune, pourvu que le Conseil municipal ne comprenne pas un nombre de con-seillers forains supérieur au quart de son effectif total. (Elect. de Saint-Cirq, 18 mai 1889.)

— On a vu que pour éliminer les conseillers fo-rains, on suivait les règles posées par l'art. 49 de la loi de 1884. Dans ce cas, il y a lieu d'annuler jus-qu'à dûe concurrence l'élection de ceux qui ont ob-tenu le moins de suffrages. (Elect. de Montferrand, 2 février 1889; élect. de Camblanes, 23 décembre 1892.) ou des plus jeunes à égalité de suffrages. (Elect. de Torgia, 17 mai 1889; élect. de Lacourt-Saint-Pierre, 20 décembre 1889.)

— Lorsque le nombre des candidats non domi-ciliés pouvant être élus a été atteint au premier tour de scrutin, l'élection au second tour, d'un autre candidat non domicilié, doit être annulée. (Elect. de Saint-Clément, 8 mars 1889.)

— C'est au moment de l'élection qu'il faut se pla-cer pour apprécier la qualité de conseillers non do-miciliés ou de forains. Les changements qui peuvent se produire après l'élection dans la qualité de ces conseillers ne peuvent modifier la proportion des uns et des autres dans le Conseil municipal. (Elect. d'Al-emagne, 10 mai 1895.)

TITRE IV

Du domicile et de la résidence en Algérie et aux colonies.

Généralités. — Une étude du domicile et de la résidence dans notre droit électoral ne peut, sous peine d'être incomplète, se borner à la législation de la métropole. Il est intéressant et nécessaire d'examiner la situation faite dans nos colonies aux électeurs français, au point de vue du domicile et de la résidence. Cet examen sera des plus sommaires, la législation électorale française recevant en grande partie son application aux colonies.

C'est le sort commun de nos colonies de s'assimiler progressivement à la mère-patrie, de devenir en quelque sorte, et comme on l'a dit bien souvent, le prolongement de la France dans les pays lointains. Cette tendance à voir dans nos colonies comme une continuation de notre patrie est pleinement justifiée dans le cas où, comme pour l'Algérie, la France n'est séparée de la colonie que par une distance relativement très courte.

La métropole et ses colonies sont solidaires entre elles, au point de vue politique comme au point de vue économique. Le citoyen français paie les impôts aux colonies comme en France, et toute mesure générale prise par le Parlement français trouve aussitôt sa répercussion dans les colonies.

Etant donnée cette assimilation, il est juste et logique d'accorder en principe aux Français habitant les colonies les droits politiques reconnus à leurs compatriotes de la métropole.

De fait, dans chaque colonie, l'assimilation avec la législation de la métropole, au point de vue électoral, est d'autant plus grande que l'assimilation générale de la colonie se trouve plus profonde.

En traitant du domicile l'électorat en ce qui concerne les colonies, nous nous placerons, en général, comme nous l'avons fait pour la France, successivement au point de vue de l'électorat et au point de vue de l'éligibilité dans les diverses élections auxquelles les colonies prennent part. (Elections générales : Sénat et Chambre des députés; élections locales : Conseils généraux, Conseils municipaux et coloniaux.

I

ALGÉRIE

L'Algérie, tant par son importance que par son rapprochement de la France, occupe une place à part dans le groupe de nos possessions coloniales. Il est naturel que nous nous occupions d'elle tout d'abord et séparément.

SECTION I. — ÉLECTIONS GÉNÉRALES

1° *Sénat*. — En Algérie (comme, d'ailleurs, dans celles de nos colonies qui envoient des représentants

au Sénat), les élections sénatoriales n'offrent qu'un intérêt indirect au point de vue du domicile et de la résidence, et cela à raison de l'organisation particulière de certains conseils propres à plusieurs de nos colonies. Nous parlerons de ces conseils au chapitre suivant.

2° *Chambre des députés.* — Les élections pour la Chambre des députés se font en principe comme en France. Les députés sont élus seulement par les électeurs portés sur la liste des électeurs français dans les communes de plein exercice. Il existe une liste unique dans chacune de ces communes pour les électeurs français. Cette solution résulte de la loi du 5 avril 1884, qui, dans son art. 164, déclare cette loi applicable aux communes de plein exercice d'Algérie. La jurisprudence a d'ailleurs étendu ce principe aux communes mixtes en ce qui concerne les élections. Les conditions de domicile et de résidence concernant les électeurs français sont donc exactement les mêmes que celles exigées de l'électeur en France en vertu de la loi de 1884. Nous n'insisterons pas sur ce point.

SECTION II. — ÉLECTIONS LOCALES

1° *Élections aux conseils généraux.* — Le décret organique du 23 septembre 1875, qui règle l'organisation des Conseils généraux, est conforme dans son ensemble à la législation de la métropole, telle qu'elle résulte de la loi du 10 août 1871. Il contient

seulement quelques dispositions particulières, qui sont d'ailleurs étrangères au point de vue qui nous intéresse.

2. *Elections municipales.* — Les questions d'électorat et d'éligibilité dans les Conseils municipaux algériens ne présentent pas la même simplicité qu'en France. Cela tient à ce fait qu'en Algérie toutes les communes ne se trouvent pas comme en France mises sur un pied d'égalité au point de vue de l'administration. On y distingue en effet les communes de plein exercice et les communes mixtes. Nous n'avons rien à dire au sujet de ces communes mixtes : elles n'ont pas de représentation à proprement parler ; elles sont administrées par des commissions municipales.

Dans les communes de plein exercice, il y a deux listes d'électeurs. Il faut en effet distinguer les électeurs et les conseillers municipaux français d'une part ; et d'autre part les électeurs et conseillers indigènes. La loi de 1884 est applicable de tous points aux premiers. Les seconds sont régis par une législation spéciale tant au point de vue de l'électorat qu'au point de vue de l'éligibilité.

Electorat indigène musulman. — Une résidence de deux années est exigée des électeurs municipaux indigènes musulmans. (Art. 2 du Décret du 7 avril 1884) : « Les indigènes musulmans, pour être admis à l'électorat municipal, doivent être âgés de vingt-cinq ans et avoir une résidence de deux an-

nées consécutives dans la commune et se trouver en outre dans l'une des conditions suivantes... »

Éligibilité. — Pour être éligible au titre indigène musulman, le décret exige trois années de domicile.

Art. 3. « Sont éligibles au titre musulman :

« 1^o les citoyens français ou naturalisés ;

« 2^o les indigènes musulmans âgés de vingt-cinq ans et domiciliés dans la commune depuis trois ans au moins, inscrits sur la liste des électeurs musulmans de la commune. »

D'une façon générale, le décret du 7 avril 1884 se montre, on le voit, particulièrement sévère en matière de domicile.

II

COLONIES

§ 1. *Généralités.* — Au point de vue de l'électorat, les conditions de domicile et de résidence qui sont exigées en France pour les élections générales et locales, sont, en principe, applicables aux colonies. L'art. 165 de la loi du 5 avril 1884 déclare en effet cette loi applicable à plusieurs de nos colonies (Martinique, Guadeloupe, Réunion). Un décret du 26 juin 1884 vint ensuite étendre, sous quelques réserves, les dispositions de la loi à la plupart de nos autres colonies.

Sauf quelques rares exceptions, que nous note-

rons en passant, l'unité de liste existe également aux colonies depuis cette même loi de 1884.

De même, au point de vue d'éligibilité, la législation coloniale n'apporte pas de changements notables à la législation qui régit en France les conditions de domicile et de résidence.

Nous nous bornerons donc simplement à signaler les exceptions apportées aux règles du domicile et de la résidence par la législation spéciale de certaines de nos colonies.

§ 2. *Guyane*. — Dans la Guyane française, en matière d'électorat au Conseil général, la durée du domicile est portée de six mois à un an. Il en résulte que la confection de deux listes électorales devient nécessaire dans cette colonie.

§ 3. *Cochinchine*. — En Cochinchine, pour être électeur au Conseil colonial, il faut un an de domicile dans la colonie au jour de la convocation des électeurs.

Pour être éligible parmi les membres français, en dehors des autres conditions dont nous n'avons pas à nous occuper ici, il faut être domicilié dans la colonie depuis deux ans au moins au jour de l'élection.

Pour l'élection aux Conseils municipaux, la qualité d'électeur est subordonnée à un domicile de six mois. Il existe donc trois catégories d'électeurs : électeurs politiques et coloniaux qui doivent justifier d'un an de domicile, d'une part, et d'autre part :

électeurs municipaux qui doivent avoir six mois de domicile. Nous nous trouvons, pour la Cochinchine, en présence de trois listes électorales.

Sauf la condition d'âge, aucune condition spéciale n'est exigée pour être éligible.

§ 4. *Etablissements français de l'Inde.* — Aux Indes, les questions électorales présentent quelques complications, par suite de la triple distinction faite chez les électeurs en Français ou Européens, en Indiens renonçants et en Indiens non renonçants. D'ailleurs, pour les élections des députés, ces trois catégories d'électeurs sont mises sur le même pied. Ces divers résidents ne sont traités différemment que pour les élections locales. Nous noterons simplement que pour les Conseils locaux, l'éligibilité est subordonnée à une résidence de six mois dans l'établissement. (Décret du 24 février 1885, art. 14.)

Vu par le président de la thèse :

E. CHAVEGRIN.

Vu, le doyen :

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,

Le vice-recteur de l'Académie de Paris :

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	5
—	
TITRE I. — Historique de la question du domicile et de la résidence depuis 1789 (généralités)	11
—	
Assemblée Constituante. — Constitution de 1791 . . .	11
Assemblée Législative. — Constitution de 1792. . .	12
Constitution de 1793 (inappliquée)	13
Constitution du 5 fructidor an III	13
Constitution du 22 frimaire an VIII.	14
Charte de 1814. — Restauration	15
Gouvernement de 1830.	16
Deuxième République.	17
1 ^o Elections générales	17
2 ^o Elections locales.	25
3 ^o De l'unité et de la dualité des listes.	26
—	
TITRE II (Législation actuelle). — Du domicile et de la rési- dence au point de vue de l'électorat.	
—	
CH. I. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU DOMICILE ET DE LA RÉSI- DENCE	32
<i>Section I.</i> — Du domicile réel	34
§ 1. Discussion parlementaire relative à l'adoption de l'expression « domicile réel ».	34

	Pages.
§ 2. Définition et appréciation du domicile réel. Jurisprudence.	37
<i>Section II.</i> — De la résidence	46
§ 1. Discussion parlementaire relative à la durée de la résidence.	46
§ 2. Caractère et appréciation de la résidence. Jurisprudence.	48
§ 3. Sectionnement de Communes.	53
§ 4. Rôle du juge de paix dans l'appréciation de la résidence.	54
§ 5. Inscriptions et votes multiples.	55
 CH. II. — EXCEPTION A LA CONDITION DU DOMICILE ET DE LA RÉSIDENCE.	 58
<i>Section I.</i> — Inscription au rôle des contributions directes.	58
<i>Section II.</i> — Inscription au rôle des prestations en nature.	64
<i>Section III.</i> — Sectionnement des Communes.	68
<i>Section IV.</i> — Exceptions concernant les fonctionnaires publics et les ministres des cultes.	70
§ 1. Fonctionnaires publics.	79
1° Généralités.	
2° L'arrivée du fonctionnaire dans la Commune doit précéder l'expiration du délai de vingt jours à partir de la publication de la liste électorale.	72
3° Le fonctionnaire qui demande son inscription dans la Commune où il arrive doit-il prouver qu'il a demandé sa radiation dans la Commune qu'il a quittée?	76
4° Cas où le fonctionnaire habite une autre Commune que celle où il exerce ses fonctions.	77

	Pages.
5° Conséquences résultant de la cessation de fonctions.	78
6° Quelles personnes sont fonctionnaires au point de vue électoral?	78
7° Les employés de chemins de fer sont-ils des fonctionnaires publics au point de vue électoral?	81
§ 2. Ministres des Cultes.	85
§ 3. Résidence obligatoire.	89
§ 4. Alsaciens-Lorrains.	93
§ 5. Suspension du droit de vote. Situation électorale des militaires.	93

TITRE III. — Du domicile et de la résidence au point de vue de l'éligibilité (généralités). 98

CH. I. — DU DOMICILE ET DE LA RÉSIDENCE EN MATIÈRE D'ÉLIGIBILITÉ AUX CONSEILS LOCAUX. 99

Section I. — Conseils généraux et Conseils d'arrondissement. 99

§ 1. Conseils généraux 99

§ 2. Conseils d'arrondissement. 104

Section II. — Conseils municipaux. 105

TITRE IV. — Du domicile et de la résidence en Algérie et aux Colonies (généralités). 115

CH. I. — DE L'ALGÉRIE. , . . 116

Section I. — Elections générales. 116

1° Sénat. 116

2° Chambre des députés. 117

	Pages.
<i>Section II.</i> — Elections locales	117
1 ^o Elections aux Conseils généraux	117
2 ^o Elections municipales	118
<i>a</i>) Généralités	118
<i>b</i>) Electorat indigène musulman.	118
<i>c</i>) Eligibilité	119
<i>CH. II.</i> — COLONIES	119
§ 1. Généralités.	119
§ 2. Guyane	120
§ 3. Cochinchine	120
§ 4. Etablissements français de l'Inde	120

